

**LA INFLUENCIA DE LOS SUB-COMPLEJOS DE SEGURIDAD REGIONAL EN  
LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS COMO AMENAZA A LA  
SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN DE  
ESTADOS AMERICANOS. PERIODO 2003-2013**

**CARLOS JOSÉ POVEDA PARRA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2016**

La influencia de los sub-complejos de seguridad regional en la evolución del problema de las drogas como amenaza a la seguridad hemisférica en el marco de la Organización de Estados Americanos. Periodo 2003-2013

Monografía

Presentada como requisito para optar por el título de

Internacionalista

En la facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Carlos José Poveda Parra

Dirigida por:

Vicente Torrijos

Semestre I, 2016

*A Dios. A mi familia, por su amor y apoyo incondicional; y por el invaluable ejemplo que todos me han dado. Todos los valores y cualidades que tengo se los debo a ustedes.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Con este trabajo monográfico se materializa la finalización de una de las etapas más importante en la vida de una persona. En este caso la mía. Es el final de una etapa que me entregó invaluable e innumerables experiencias y emociones. Más allá de todo el conocimiento intelectual, y del trabajo académico que durante estos cinco años he adquirido y desarrollado; le agradezco a la Universidad del Rosario por su empeño en poner frente a sus estudiantes a profesores idóneos y competentes de los cuales a varios los he escogido como ejemplos a seguir. Le agradezco profunda e infinitamente a mi director, Vicente Torrijos, por aceptar dirigir este trabajo y por su acompañamiento durante el tiempo que duro este proyecto. Y el cual hace parte de este grupo seleccionado.

Agradecimientos especiales a mi familia. A mi nona, que con pocos años ocupa un lugar especial en mi memoria y en mi corazón. A mi tío padre, por ser ejemplo de sabiduría, espiritualidad y bondad. A la chatica, mi segunda madre. A mis padres, los personajes heroicos de mi historia. Quienes con amor han velado y cuidado de mi, y se han convertido en mi modelo de constancia, disciplina, responsabilidad y superación. A mis hermanas – Ángela, Laura y Mafe- por su ayuda, apoyo y cariño. A mi tía Nelly, por su ayuda desinteresada.

## **RESUMEN**

*El objetivo de este trabajo monográfico es analizar la evolución del problema de las drogas dentro del marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) durante el periodo comprendido entre los años 2003 y 2013. Se desarrolla un estudio sobre los dos grupos de países que más han participado en lo concerniente a este tema. Por un lado Estados Unidos, Canadá y México; y por otro lado Colombia, Perú y Bolivia son los países que por sus lógicas y tendencias han impulsado este problema y su evolución, y por tanto también desde los cuales se han impulsado las diferentes tendencias y/o soluciones que en cuanto a este problema oscilan dentro de la OEA. Iniciando con la tendencia prohibicionista en 1978, en los últimos años se han desarrollado otras dos: la despenalización y la legalización. El análisis sobre la incidencia que han tenido los países nombrados anteriormente en el problema de las drogas se desarrollará a partir de la comprensión aportada por la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad.*

### **Palabras Clave:**

*OEA, seguridad hemisférica, problema de las drogas, países productores, países consumidores.*

## **ABSTRACT**

*The aim of this monograph is to analyze the evolution of the drug problem within the framework of the Organization of American States (OAS) during the period between 2003 and 2013. This study builds on the two groups of countries that have participated in regard to this topic. On the one hand the United States, Canada and Mexico; and secondly Colombia, Peru and Bolivia are the countries for their logical and trends have driven this problem and its evolution, and therefore also from which have arisen the different trends and / or solutions regarding this problem range within the OAS. Starting with the prohibitionist trend in 1978, and continuing with two more trends that have developed in recent years: the decriminalization and legalization.. The analysis of them pact they have had in the countries listed above the problem of drugs developed from the understanding provided by the theory of regional security complexes*

### **Key Words:**

*OAS, hemispheric security, drug problem, producing countries, consuming countries.*

## **CONTENIDO**

	Págs.
INTRODUCCIÓN	8
1. EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS DENTRO DEL MARCO DE LA OEA	10
1.1. 2003: El Problema de las Drogas como Amenaza Hemisférica	11
1.2. Una Estrategia Contra las Drogas.	13
1.3. Un Plan de Acción	16
1.4 Un Punto de Quiebre	18
2.LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS, LA OEA Y LA TEORÍA DE LOS COMPLEJOS DE SEGURIDAD REGIONAL	21
2.1. La OEA y el Complejo de Seguridad Regional	22
2.2 Del Complejo a los Sub-complejos	26
3. DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS	38
3.1. Mas Allá del Prohibicionismo	39
3.2 De convergencias y divergencias	45
4. CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Tabla 1. El efecto globo en el área andina	17
Tabla 2. Ayuda antinarcóticos de estados unidos a la región andina 2004-2009	34
Tabla 3. Cultivos de hoja de coca en la región andina 2000-2007	37

## **LISTA DE SIGLAS**

ONU	Organización de Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
TCSR	Teoría de los Complejos de Seguridad Regional
RICD	Régimen Internacional de control de drogas.



## INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década de los sesenta, cuando el presidente norteamericano Richard Nixon declaró oficialmente la “Guerra contra las Drogas” en 1969, el problema de las drogas en el hemisferio se ha presentado como una amenaza que de una u otra manera ha involucrado a los países del continente. Ya sea porque son países productores (Colombia, Perú, Bolivia), consumidores (Estados Unidos, México y Canadá), o de paso (países centroamericanos y caribeños).

En 2003, dentro del marco de la OEA los Estados americanos le confieren al problema de las drogas el reconocimiento de amenaza a la seguridad hemisférica. A partir de este año la organización ha publicado varios documentos que de manera rigurosa se han enfocado en el estudio de este problema, y en lo concerniente a sus posibles tratamientos y soluciones. Con base en lo anterior, la esencia general de este trabajo es analizar la manera como las dinámicas internas tanto del grupo de países consumidores como de los productores han influido en la evolución del problema de las drogas como amenaza a la seguridad hemisférica en el marco de la OEA durante el periodo de 2003-2013. Este análisis se guiará bajo tres objetivos específicos.

En primer lugar se buscará explicar la manera como el problema de las drogas ha ido evolucionando como amenaza a la seguridad hemisférica dentro del marco de la OEA durante el periodo 2003-2013. En segundo lugar, se va a identificar la formación de sub-complejos de seguridad regional en países consumidores y productores alrededor de la evolución del problema de las drogas como amenaza a la seguridad hemisférica. En tercer lugar, se pretende determinar el grado de divergencia y convergencia dentro del marco de la OEA entre países consumidores y productores en cuanto a la solución y el trato del problema de las drogas como amenaza a la seguridad hemisférica.

Cabe señalar que al momento de estudiar la evolución de este problema en el continente se prioriza el análisis sobre la influencia que han tenido los países productores y consumidores. Especialmente porque son en estos países en los que se representan los dos polos entre los que se llevan a cabo las dinámicas más importantes que dan vida al flujo de drogas ilícitas en el continente.

Así mismo, se desarrollará un análisis sobre los fenómenos transnacionales como la producción, el tráfico y el consumo de drogas desde una perspectiva multilateral, especialmente desde el de una organización. De igual forma se estudiará la manera como la amenaza del problema de las drogas no ha permanecido estática en el tiempo, sino que ha mutando conforme alcanza diferentes grados de afectación en uno o más países.

Para la realización de este trabajo se adoptará la tipología de investigación de monografía. Esta tipología permite realizar un abordaje sobre la evolución que ha tenido el problema de las drogas en el continente americano, y más precisamente dentro del marco de la OEA. Al mismo tiempo, con la aplicación en esta investigación de la teoría de los Complejos de Seguridad Regional planteada por Barry Buzan y Ole Weaver, se desarrollará un análisis descriptivo sobre la influencia que han tenido las dinámicas internas de los sub-complejos de seguridad (Norte y Andino) en el tratamiento de este problema.

## **1. EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS DENTRO DEL MARCO DE LA OEA**

Iniciando como una amenaza a la seguridad nacional de algunos países andinos, el problema de las drogas obtendría luego una dimensión regional que, propagándose paulatinamente por los distintos países del sur, centro y norte del continente, se convertiría en un asunto hemisférico. A partir de este tema la OEA ha adoptado medidas institucionales para tratar específicamente esta problemática. Creó en 1986 la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el cual es el foro político del hemisferio para tratar con el problema de las drogas. En el año 2000 crearía también el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), como un área de estadística, información e investigación científica de la CICAD. La OEA por medio de la CICAD se ha valido para intervenir de manera directa en el tratamiento de este fenómeno. Por ejemplo, “la CICAD elabora proyectos encaminados al desarrollo jurídico y cooperación judicial, brinda asistencia técnica por medio del Plan Nacional Antidrogas, promueve la sustitución de cultivos en Bolivia, Perú y el Caribe, y tiene el Programa Hemisférico para el Control del Lavado de Activos en el Sistema Financiero bilaterales” (Herz, 2003.pág.144).

También son varios los intentos y medidas políticas que se han llevado a cabo con el fin de enfrentar este tema y en los cuales se encuentra de manera más evidente la evolución que este ha tenido como una amenaza a la seguridad hemisférica dentro del marco de la OEA. Estos esfuerzos se pueden evidenciar de manera clara en un periodo de 10 años, 2003-2013, en los cuales por medio de diferentes documentos la organización ha planteado por un lado los conceptos mediante los cuales se puede entender el problema de las drogas; y por otro lado, la manera como se podría llegar a tratar.

Por lo anterior, con el objetivo de explicar la manera como este problema se ha convertido en una amenaza dentro del marco de la OEA, es conveniente tomar como referencia los distintos documentos que a lo largo de diez años esta institución ha publicado acerca del análisis y tratamiento que se le debe dar al fenómeno de las drogas. Estos documentos son; La Declaración sobre Seguridad en las Américas, en 2003; La Estrategia Hemisférica sobre las Drogas, en 2010; El Plan de Acción Hemisférico Sobre Drogas, en 2011; y por último El Problema de las Drogas en las Américas, publicado en 2013.

El análisis que se desarrollará en este capítulo acerca de la evolución del problemas de las drogas se concentrará específicamente en observar la manera en la que ha ido cambiando el trato y la comprensión que la OEA hace sobre este fenómeno, tomando como base los documentos y/o iniciativas nombradas anteriormente. Al mismo tiempo que se expondrá un contexto de este problema alrededor de cada una de las respectivas publicaciones que ha realizado la OEA.

### **1.1. 2003: El Problema de las Drogas como Amenaza Hemiférica**

El problema de las drogas dentro del continente americano no se presenta de igual manera en los distintos países que se ven afectados por este fenómeno. De este modo, “el rol de la región (Andina) en el tráfico internacional de drogas representa la amenaza no convencional más importante para la seguridad hemisférica. Aunque el cultivo de coca y amapola ha estado concentrado en la región andina, las consecuencias de los narcóticos ilegales se han sentido en la mayor parte de la región” (Hirst, 2003.pág.50).

En el continente convergen Estados que se ven afectados por la producción, la distribución y el consumo de drogas ilícitas. Por lo anterior, la OEA identifica en el problema de las drogas una de las “nuevas amenazas” que desestabilizan la seguridad del Hemisferio en el nuevo siglo.No obstante, la importancia en las Relaciones Internacionales, especialmente en el aspecto de seguridad, del problema de las drogas entre los países del continente americano no es nueva. A finales del siglo anterior Estados Unidos (EE.UU.) primero, y la OEA despues, desarrollaron procedimientos para evaluar la presencia de este fenómeno en la región:

A partir de la década del 1990 las drogas ilícitas se convirtieron en un asunto muy importante para las relaciones con Estados Unidos, como lo demuestra el mecanismo de certificación impuesto por el Congreso y el gobierno de ese país desde 1986. Colombia, Perú y Bolivia estuvieron en la mira de la potencia [...] Al finalizar esa década, el mecanismo de evaluación multilateral (MEM), impulsado por la OEA, representa una concepción de cooperación más autónoma, integral y sin sanciones para combatir este problema (Ardila, 2003. pág.231).

En la primera publicación de la OEA en la que se toma en cuenta al problema transnacional de las drogas es la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada en octubre del 2003. En esta se introduce al problema de las drogas como una amenaza a la

seguridad hemisférica al mismo tiempo que se crea un nuevo concepto de este. Se amplía la definición tradicional de defensa y seguridad de los Estados a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

En 2003, un avance en cuanto a la evolución que ha tenido el problema de las drogas dentro de la OEA se hace visible en la intención por romper con la lógica generalizada en el continente bajo la cual se estaba tratando este problema. Antes, a pesar de las interacciones entre los EE.UU con los países afectados principalmente por la producción de drogas ilícitas, “el tráfico de drogas nunca se había confrontado mediante una coordinación regional efectiva” (Hirst, 2003.pág:36). De este modo, como forma de encarar esta amenaza, en la publicación la OEA se señala por ejemplo que “la cooperación multilateral basada en la responsabilidad compartida, la integralidad, el equilibrio, la confianza mutua y el pleno respeto a la soberanía de los Estados es esencial para hacer frente al problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, los cuales constituyen una amenaza a la seguridad de la región” (OEA, 2003. pág:10).

La OEA al incluir al problema de las drogas como una de las amenazas que afecta la seguridad de los Estados del hemisferio respondía a un hecho puntual en la cual, por ejemplo, “la distribución relativa de la producción potencial de cocaína entre los tres países andinos en 2002 se calcula que fue la siguiente: Colombia, 72%; Perú, 20%; y Bolivia, 8% [...] los mayores decomisos de cocaína fueron comunicados por los Estados Unidos de América y seguidos por Colombia” (ONUDD,2003. pág.11). También hay señalar que solo en suramérica ya se venía presentando desde la década de los noventa un “efecto globo” sobre la producción de drogas ilegales, y más específicamente sobre la producción de coacína en los países andinos:

**Tabla No 1: El Efecto Globo en el Área Andina  
(Cultivos de coca en hectáreas)**

<b>PAÍS</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Bolivia	50.300	48.600	14.600	19.900	24.000
Perú	121.300	115.300	43.405	46.232	46.000
Colombia	40.100	50.900	163.289	144.807	103.071
<b>TOTAL</b>	<b>213.690</b>	<b>216.795</b>	<b>223.294</b>	<b>212.940</b>	<b>174.073</b>

Fuente: Oficina sobre Drogas y Crimen de las Naciones Unidas, ONUDD.

Para el 2003 se sitúa en el continente el mayor mercado de drogas en lo que se refiere a la producción y consumo de cannabis (marihuana) y cocaína, entre otros tipos de estupefacientes. Por ejemplo, según un estudio realizado<sup>1</sup> por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Drogas y el Delito, los países de la región andina –Perú, Bolivia y Colombia- llevaban siendo los mayores productores-exportadores a nivel mundial de esta sustancia. De esta manera, “El cultivo ilícito de coca en el Perú siguió siendo relativamente estable durante el año (52.500 ha en 2002). En Bolivia, país en el que el cultivo registró una disminución continua entre 1996 (48.100 ha) y 2000 (14.600 ha), el cultivo aumentó por segundo año consecutivo (en un 23%, a 24.400 ha en 2002)”(ONUDD,2003.pág.11).

Para ese año, el caso colombiano sigue siendo el más preocupante de la región a pesar de que “la reducción del 30% registrada entre noviembre de 2001 (145.000 ha) y diciembre de 2002 (102.000 ha) se tradujo en una disminución de 18% en el cultivo mundial de coca ilícita (de 211.000 ha en 2001 a 173.000 ha a final de 2002)” (ONUDD,2003. pág.10). Estas cifras son las que reflejan la magnitud del problema de las drogas para la fecha en la que la OEA decide clasificarlo como una amenaza para la seguridad del hemisferio.

## **1.2. Una Estrategia Contra las Drogas**

En 2010 se realizaría la segunda publicación por parte de la OEA en la que vuelve a tomar al problema de las drogas, y su tratamiento, desde un enfoque hemisférico. La Estrategia Hemisférica sobre las Drogas es aprobada y publicada en octubre del 2010 por la organización, y por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Esta publicación va más allá de denunciar que el problema de las drogas es de carácter hemisférico y empieza a plantear medidas que deben ser tomadas para combatir este fenómeno. Entiende que una posible solución al problema hemisférico de las drogas, y el tema en sí mismo, debe ser abordado desde una óptica multidimensional en la cual:

El problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, constituye un fenómeno complejo, dinámico y multicausal que impone un desafío a los Estados y a sus gobiernos. Lejos de constituir una preocupación local o

---

<sup>1</sup>ONUDD, 2003.Tendencias mundiales de drogas ilícitas, 2003. ONU. San Francisco. EE.UU.

regional, este problema exige ser abordado de forma integral, equilibrada y multidisciplinaria y requiere, al hacerlo, la responsabilidad común y compartida de todos los Estados [...] no basta sólo con detener el tráfico de drogas ilícitas, si no también con el trato y las posibles alternativas a futuro con el fin de, en los casos de países consumidores y productores, apoyar el cambio de la población que depende del mercado de las drogas ilícitas (CICAD, 2010. pág.3-4).

Teniendo como referencia la declaración de 2003, en la estrategia se reconoce la existencia de dos tipos de países: productores, principalmente como Colombia Perú y Bolivia; y consumidores basicamente como EE.UU., Canadá y México. Por lo tanto, se plantea disposiciones para contrarestar la oferta y la demanda de drogas. Tambien reconoce el papel que juega el fortalecimiento institucional, las medidas de control y la cooperación internacional. Para este momento ya se empieza a tener cuenta que las medidas prohibicionistas que se venian planteando desde la década de 1970, cuando se pone en marcha la “guerra contra las drogas”, y que contaban con el especial respaldo y patrocinio de EE.UU, no lograron reflejar los resultados esperados, ya que:

Washington habia exigido a los países de la región que siguieran su liderazgo en la Guerra contra las Drogas e incluso ha sancionado a las naciones que “no cooperan plenamente”. La insistencia estadounidense en dicho enfoque político no solo ha llevado al fracaso total de esta guerra en el curso de los pasados veinticinco años, sino que ha resultado contraproduktiva para los intereses individuales tanto de EE.UU. como de los distintos países latinoamericanos (Bagley, 2014. pág.34).

Sin embargo, es debido señalar que esta publicación no es una estrategia como tal, en la cual se pueda observar movimientos y acciones a seguir. En esta ocasión lo que se realiza es el señalamiento de una serie de condiciones que se deben tener en cuenta a la hora de plantear planes que puedan contrarestar de alguna manera los efectos alrededor del problema de las drogas. Pero en cualquier caso los planes y políticas que se puedan elaborar siguen estando a cargo de los Estados, por lo cual no se podría hablar de manera plena acerca de la existencia de una estrategia hemisférica para tratar este problema.

En cuanto a las disposiciones que se plantean en la Estrategia para contrarestar tanto la oferta como la demanda de drogas, como también para los demás aspectos que resalta esta publicación, se señalan ciertas consideraciones que se deben tener en cuenta. Para el primer caso, la oferta, se plantea por ejemplo que:

29. Los programas nacionales de reducción de la oferta ilícita de drogas de origen natural deben incluir la adopción de medidas de desarrollo alternativo integral y sostenible y de aplicación de la ley, de acuerdo con la situación en cada país
30. Dada su importancia para la reducción de cultivos ilícitos, cuando sea pertinente, se promoverán programas de desarrollo alternativo integral y sostenible que ofrezcan condiciones que contribuyan a enfrentar el problema mundial de las drogas (CICAD, 2010. pág.5).

Es importante tomar como referencia especialmente estos dos puntos dada la manera como se da la producción de drogas ilícitas en el continente, pero especialmente en la región andina. Si bien desde los años noventa en varios países de la región se ha producido drogas sintéticas, las de origen natural son las que más acaparan el mercado en los Estados que enfrentan su consumo y producción. Siendo la cocaína, la heroína y la marihuana las drogas de origen natural que más se presentan en el continente.

Por otro lado, es prudente señalar que estrategias diseñadas y aplicadas de forma unilateral han tendido a ampliar de una u otra manera la brecha ya existente entre los países consumidores, y los países productores, respecto a sus visiones de tratar el problema. Por ejemplo en países consumidores como los EE.UU, ya se ha empezado a legalizar el tema del consumo de drogas en estados como Washington y Colorado en tanto que, en países productores como por ejemplo Perú, lejos de optar por el camino de la legalización, la visión en este tema sigue siendo la de “fortalecer el combate y sanción del tráfico ilícito de drogas en todos los eslabones de esta cadena delictiva; reduciendo las tendencias en la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012. pág.39).

Así mismo, ya que no se ha podido consolidar como tal una estrategia hemisférica compartida y estandarizada –dadas las características propias del fenómeno–, es importante señalar que dentro de la OEA se han presentado divergencias en las maneras que cada país trata de contener este problema, así:

en Sudamérica, la lucha contra el tráfico de drogas ha abierto un nuevo debate vinculado con el rol de las fuerzas armadas y los límites de su participación en la acción para detener su expansión. Mientras que en la mayoría de los países andinos esta participación se ha convertido en el curso de acción natural, los gobiernos del Cono Sur han sido mas cautos [...] el aumento del entrenamiento y la asistencia de Estados Unidos ha sido común a todos los casos. El país donde la acción mostró mejores resultados ha sido Bolivia, particularmente desde la implementación del Plan Dignidad, iniciado en 1997 (Hirst, 2003. pág.51)



Por todo lo anterior, la importancia de esta publicación en cuanto a la evolución del problema de las drogas dentro del marco de la OEA radica en el avance que se realiza al momento de analizar el problema, no así al momento de tratarlo como tal. Un avance que se caracteriza por un análisis más universal del problema en el cual se percibe, por un lado, el tratamiento que se le debe dar a la población que se encuentra inmersa dentro del mundo de las drogas -ya sea porque son consumidores o productores- y que va más allá de una lógica punitiva.

También es importante tener en cuenta que se empieza a caracterizar de mejor manera el problema y sus tratamientos. Desde la OEA se empieza a tener conciencia acerca del tratamiento diferenciado que se le debe dar tanto a la producción como al consumo de drogas, y por tanto de las diferencias existentes entre los países que se ven afectados por la producción, y los que se ven afectados por el consumo.

### **1.3. Un Plan de Acción**

En 2011, la OEA publicó El Plan de Acción Hemiférico Sobre Drogas. Este informe tiene como propósito principal, apoyar la implementación de la Estrategia publicada el año anterior. En esta oportunidad se identifican los objetivos y se priorizan las actividades a ser desarrolladas durante el período 2011-2015. Lo principal de este plan de acción es que permite observar una evolución del problema de las drogas, no en su forma de analizarlo y entenderlo, sino en su forma de tratarlo. Se plantean unos modos de acción concretos que logren reducir la oferta y demanda de drogas ilícitas y se deja de realizar conceptualizaciones del fenómeno como en las publicaciones anteriores.

Las acciones que se contemplan en este plan recaen sobre los aspectos que según la Estrategia Hemiférica del 2010 son prioritarios al momento de enfrentar el problema de las drogas en el continente, y estos son: el fortalecimiento institucional, las medidas de control, el control de la oferta, el control de la demanda y la cooperación internacional. Por ejemplo, en cuanto a la reducción de la oferta uno de los postulados es que “dada su importancia para la reducción de cultivos ilícitos, cuando sea pertinente, se promoverán programas de desarrollo alternativo integral y sostenible que ofrezcan condiciones que contribuyan a enfrentar el problema mundial de las drogas” (OEA, 2011. pág.9).

Este cambio en la forma como se concibe el trato al problema esta influenciado por los cambios que sobre la percepción de este fenómeno se han producido a partir del 2003, y como resultado de las experiencias dejadas por las políticas implementadas desde las últimas décadas del siglo pasado. Desde la región andina han partido críticas a la tendencia prohibicionista. Por ejemplo, en una publicación de la CICAD titulada “Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma”<sup>2</sup>, se plantea que:

Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados porque una evaluación realista indica que: América Latina sigue siendo el mayor exportador mundial de cocaína y marihuana, se ha convertido en creciente productor de opio y heroína, y se inicia en la producción de drogas sintéticas al mismo tiempo que los niveles de consumo continúan expandiéndose en América Latina mientras tienden a estabilizarse en América del Norte (CICAD, 2009. pág.7).

En este plan de acción también se le da libertad a cada uno de los Estados para que fijen sus propias políticas de drogas, pero tomando en cuentas las acciones que plantea la OEA. En otras palabras, se podría decir que la OEA les dice a los Estados que deben hacer, en cuanto a algunos aspectos puntuales, pero son los Estados los que definen como, y bajo que políticas lo haran. Asimismo, otro aspecto importante es la importancia que se le da al tema de la cooperación internacional. En este aspecto, y materializando el principio de “responsabilidad compartida” planteado en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, la OEA propone como un objetivo “fortalecer la capacidad institucional de los Estados para prevenir y abordar el tráfico de drogas reconociendo las particularidades de los retos, daños e impacto que enfrentan los Estados productores, de tránsito y consumidores, mediante la promoción y fortalecimiento de las operaciones coordinadas y el intercambio de información y buenas prácticas” (OEA,2011. pág.16).

En este punto la OEA da un paso hacia adelante y empieza a proponer acciones y actividades puntuales para que, respetando la soberanía de los Estados, se definan planes de acción para confrontar el problema de las drogas priorizando en los aspectos que señala el Plan de Acción Hemisférico publicado por la Organización y en el cual, también se pone un

---

<sup>2</sup>Esta publicación contó con la participación de algunos personajes públicos como los expresidentes Cesar Gaviria, Ernesto Zedillo, Fernando Enrique Cardozo y con el escritor peruano Mario Vargas Llosa, entre otros.

tiempo delimitado, de 2011 a 2015, para llevar a cabo los planes que los Estados mismos definan.

El hecho de establecer un periodo de tiempo puntual para establecer estos planes tambien, podria plantearse, denotan un cambio y/o evolución al momento de querer comprender y tratar el tema de las drogas. Antes, las respectivas publicaciones y avances que venia realizando la OEA se hacian de manera irregular, por ejemplo, entre la primera y segunda publicación transcurrió un periodo de siete años; mientras que de la segunda a la tercera solo transcurrio un año. Ahora, con el Plan de acción Hemisferico se agrega un sentido de periodicidad al momento de establecer el tratamiento que se le debe dar al problema de las drogas.

Teniendo en cuenta que este fenómeno no es estático sino que va mutando de acuerdo a las acciones que contra este se hayan tomado, cada cuatro años se revisará lo que se ha hecho y se planteará lo que se hará ajustandose a las modificaciones que el problema presente durante este tiempo. De este modo, el próximo Plan de Acción hemisferico Sobre drogas esta fijado para el periodo de 2016-2020

#### **1.4. Un Punto De Quiebre**

El último Informe importante de la OEA fue El Problema de las Drogas en las Americas, publicado en 2013. En esta ocasión, se señala que el problema de las drogas es entendido como el conjunto de actividades asociadas a la producción, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas por las convenciones internacionales relativas al tema de las drogas o estupefacientes. (OEA, 2013. pág.8) Asimismo plantea cuatro escenarios posibles: “Juntos”, “Camino” “Resiliencia” y “Ruptura”; y muestra los resultados dependiendo del escenario que en un futuro se desarrolle. El último escenario -“Ruptura”- es en el que se evidencia el problema detrás de la evolución del problema de las drogas como una amenaza a la seguridad hemisfera, es decir: la división que se presenta entre países productores y consumidores en cuanto a la manera de enfrentar este problema.

El problema de las drogas ya no es entendido solamente como un problema de consumo y producción, lo cual al momento de buscar soluciones produjo un distanciamiento entre los países productores y consumidores para encontrar una salida.

Actualmente, el problema de las drogas es entendido como un fenómeno multicausal y multidimensional que, como lo señala el último informe de la OEA, incide también en índices de criminalidad, pobreza, y hasta en el atraso social y el subdesarrollo. (OEA, 2013. pág.17) Por otro lado, el cambio de perspectiva y trato también es evidente en tanto que este problema pasó de ser entendido como una amenaza que se trataba desde el ámbito militar, y paso a ser entendido como un problema de salud pública. (OEA, 2013. pág. 21)

Como en el continente existe una convergencia de países productores y consumidores es inevitable que conforme evoluciona este problema como amenaza a la seguridad hemisférica surja una problemática entre estos países con base en la manera de abordar una posible solución. De este modo, lo que tenderá a cambiar, ya no es la visión que se tiene sobre el problema puesto que ya es evidentemente percibido como una amenaza hemisférica, sino el modo como se aborde este, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Actualmente, dentro del marco de la OEA son tres las vías posibles como se puede abordar el problema de las drogas: desde la legalización, desde la despenalización y/o desde la prohibición. La primera vía “hace referencia al proceso de eliminación de las prohibiciones legales sobre la producción, la distribución y el consumo de sustancias controladas para otros propósitos diferentes a los medicinales, científicos, generalmente sustituido a través de un mercado regulado”(OEA,2013. pág. 13).

Por su parte, la despenalización “alude a la eliminación de las sanciones penales por el consumo y posesión no autorizada de sustancias controladas, usualmente en cantidades lo suficientemente reducidas para que califiquen únicamente como dosis personal” (OEA,2013. pág. 13). Por último, la vía de la prohibición significa continuar con el método que hasta el momento se ha aplicado como forma de controlar el fenómeno; sin embargo, algunos países, especialmente aquellos que tienen problemas con la producción de sustancias psicoactivas, plantean que es un método ineficiente que ha generado más problemas que resultados.

En el 2013 se marca un punto de quiebre en cuanto al tratamiento de este problema. Una evolución que se presenta en cuanto al problema en sí mismo, y en la percepción que sobre este se tiene. Se observa la intención de estudiar formalmente otras dos alternativas

que ya se venían planteando desde años anteriores en espacios políticos y académicos nacionales. Una de estas nuevas alternativas se podría decir es la respuesta antagónica a los resultados producidos por la prohibición, la legalización. Y la otra alternativa, la despenalización, que se podría decir es un híbrido entre las dos anteriores en la cual se permite/legaliza la producción y el consumo de cierta cantidad de algunas drogas ilícitas, pero sin llegar a legalizar o prohibir del todo estos asuntos.

## **2. EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS, LA OEA Y LA TEORÍA DE LOS COMPLEJOS DE SEGURIDAD REGIONAL**

La mejor manera de analizar la evolución que ha tenido el problema de las drogas como amenaza a la seguridad hemisférica dentro del marco de la OEA es a través de la teoría de los complejos de seguridad regional (TCSR) desarrollada por Barry Buzan y Ole Weaver<sup>3</sup>. Esta teoría ofrece una aproximación al estudio de la seguridad a partir de las relaciones que tienen los Estados cuando convergen dentro de una determinada región o área geográfica

Actualmente el nivel regional de la seguridad es tomado como un componente significativo para comprender las dinámicas de la seguridad internacional. Por lo cual, ésta debe ser entendida por medio de la teoría de los complejos de seguridad regional (TCSR) puesto que de lo contrario “se estaría pasando por alto una realidad constitutiva del mundo contemporáneo, que se relaciona con los procesos de regionalización de la seguridad y que ha venido cobrando fuerza evidente a partir de los fenómenos provocados por la descolonización y el fin de la Guerra Fría”<sup>4</sup>(Buzan & Wæver, 2003. pág. 3).

Con el cambio que se produce sobre las dinámicas de la seguridad internacional, hoy en día la seguridad de un Estado no puede ser desligada o entenderse de manera separada a las de sus vecinos. Ahora, las amenazas no permanecen de manera estática sobre el territorio de un país, sino que se mueven por locaciones adyacentes logrando afectar a otros Estados. Amenazas como el problema de las drogas se presentan de manera más arraigada sobre un país o un grupo de países, pero se nutre de los insumos y ganancias propios de una lógica económica transnacional en la cual la demanda del producto parte principalmente de una región, pero la oferta y la producción de este se localizan en otra.

Por lo anterior, el propósito de este segundo capítulo es desarrollar un análisis que nos permita identificar la formación de sub-complejos de seguridad regional en países

---

<sup>3</sup>Para el desarrollo de este marco se han utilizado principalmente los aportes teóricos contenidos en estos tres libros que exponen lo que hasta ahora ha sido propuesto por Barry Buzan y Ole Weaver en materia de complejos de seguridad: Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf. Buzan, Barry; Weaver, Ole y Wilde, Jaap de. (1998) *Security. A New Framework for Analysis*, Colorado, Lynne Rienner Publishers. Y Buzan, Barry y Weaver, Ole. (2003) *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>4</sup>Traducción libre del autor

consumidores y productores alrededor de la evolución del problema de las drogas como amenaza hemisférica dentro del marco de la OEA.

## **2.1. La OEA y el Complejo de Seguridad Regional**

En 2003 cuando los Estados que componen la OEA aceptan que el problema de las drogas aparte de ser un fenómeno global, también es considerado como una amenaza a la seguridad del hemisferio americano, validan la intención de tratar este tema desde una manera multilateral. De esta manera, se tiene en cuenta también la lógica de seguridad internacional que se percibe desde la década de 1990 y bajo la cual la seguridad de una unidad esta influenciada por la seguridad de las otras unidades dentro del sistema puesto que:

Dado que la mayoría de los conflictos actuales -también en las Américas- no tienen el carácter tradicional de amenaza militar; sino que son, más bien, conflictos interestatales, de carácter multidimensional [...] solamente una respuesta regional de carácter cooperativo aparece como garantía para asegurar que la inestabilidad nacional de un Estado concreto no se convierta en una amenaza para la seguridad regional (Wolf Grabendorff, 2003. pág. 11)

Dado que las amenazas que afectan la seguridad de los países poseen un componente transaccional, los estragos de un fenómeno en particular, en este caso lo concerniente al problema de las drogas, pasan a ser percibidos por varios Estados al mismo tiempo, pero de manera diferente. De este modo, se conforman lo que Buzan y Wæver denominan “complejos de seguridad regional”, y que puede ser entendido como un “perímetro compuesto por diferentes Estados que están intensamente relacionados en términos de seguridad, al punto en el que las dinámicas internas de seguridad de cada uno de ellos no podrían ser entendidas ni analizadas por separado sin tener en cuenta las de las demás” (Otalvaro, 2004. pág. 230).

En la definición de un complejo de seguridad regional son importantes algunas consideraciones históricas. Los autores señalan que los complejos son “definidos por patrones duraderos de amistad y enemistad [...] El carácter particular de un complejo de seguridad regional a menudo se verá afectado por factores históricos como enemistades de

larga data, o el abrazo cultural común de un área civilizacional”<sup>5</sup> (Buzan & Wæver, 2003. pág.45).

Latinoamérica se puede entender como una area civilizacional por varias razones. Existe un lazo cultural común dado por un idioma común, el español; una historia común marcada por las guerras de independencia que se produjeron desde el rio bravo en Mexico hasta la patagonia en Argentina contra el imperio español; y una religion mayoritariamente católica. De igual forma han existido buenas relaciones entre latinoamérica con los casos culturalmente diferentes que se encuentran en el continente como principalmente Norteamérica (Canada y EE.UU) y Brasil, con los cuales se han tejido lazos políticos, económicos y diplomáticos. También es prudente señalar la injerencia histórica que ha tenido EE.UU en el continente. Esta puede remontarse hasta el siglo XIX con la doctrina Monroe, en la que se proclamaba “América para los americanos”, y cuya intención era la de no permitir la injerencia de países europeos en el continente.

La ubicación geográfica en la que convergen los Estados, y donde se presentan fenómenos que contienen un poder de afectación trasnacional, es un elemento importante al momento de entender los postulados de los autores puesto que “la idea central en la TCSR es que, dado que la mayoría de las amenazas viajan más fácilmente en distancias cortas que sobre distancias largas, la interdependencia de seguridad normalmente se modeló en grupos de base regional: complejos de seguridad”<sup>6</sup> (Buzan & Wæver, 2003. pág.4).

Asi mismo, para la conformación de un complejo de seguridad regional se realiza un proceso de securitización ante la presencia de una amenaza. Este se puede entender como la “dinámica a través de la cual un fenómeno cualquiera es introducido en la agenda de seguridad de uno o más gobiernos, y que se consolida bajo un acto discursivo proveniente de un tomador de decisiones que respalde la securitización y el aval de la opinión pública respecto a este tema” (Otalvaro,2004. pág.230). Por ejemplo, el 26 de abril del 2001, el Secretario de Estado de EE.UU, Colin Powell, afirmó ante una subcomisión del congreso de este país que:

---

<sup>5</sup>Traducción libre del autor

<sup>6</sup>Traducción libre del autor



El verdadero problema en la región (zona andina) no es causado por la región misma sino por lo que sucede en las calles de Nueva York y otras grandes ciudades en el país, donde no solo niños pobres sino abogados y artistas continúan usando drogas de forma ilegal. Esto es lo que está causando el problema en Colombia y en otras naciones de la región andina. Y, por tanto, tenemos no solo que perseguir la oferta y recurrir a la interdicción. También debemos asegurarnos que estamos atacando la demanda recurriendo al tratamiento para ese horrendo problema, dijo Powell durante una audiencia en un subcomité de la Cámara de Representantes (Gomez, 2001. párr.2).

La proximidad entre los países del continente americano, ha permitido que el problema de las drogas se presente de distintas maneras produciendo una tipología de acuerdo a como se desarrolla en cada Estado. En el continente se observan países productores, consumidores; y de paso. Ninguno de estos países puede tratar el problema de las drogas sin tomar en cuenta las dinámicas de este fenómeno en otros países. Por lo anterior, se generan actos discursivos –securitización según Buzan y Wæver- para plantear un tratamiento a este problema. Por ejemplo:

El 25 de marzo de 2009, antes de su visita a Mexico la Secretaria de Estado Hillary Clinton admite que en su país la demanda de narcóticos es insaciable; que la guerra contra las drogas declarada por Washington en tiempos de Richard Nixon no ha servido y que en Estados Unidos, en lo que respecta al narcotráfico, tiene una “responsabilidad compartida” con las naciones productoras (Matiz, 2013. pág.15).

Para la conformación un complejo de seguridad regional los autores también destacan la existencia de tres componentes: “Primero: La disposición de las unidades y la diferenciación entre ellos; segundo: los patrones de amistad y enemistad; tercero, la distribución del poder entre las principales unidades. Los grandes cambios en cualquiera de estos componentes normalmente requieren una redefinición del complejo”<sup>7</sup>(Buzan, Weaver, & Wilde, 1998. pág.13). De este modo, en el marco de la OEA se observa que, en primer lugar, los Estados tienen una disposición a combatir la amenaza del problema de las drogas y buscar nuevas alternativas al mismo tiempo que hay una diferenciación existente entre los países por las respectivas dinámicas que en cada uno se desarrolla. Hay países productores, consumidores y de paso.

En segundo lugar, en cuanto al problema de las drogas las relaciones entre los distintos países del continente han tendido más hacia la amistad que hacia la enemistad. De

---

<sup>7</sup>Traducción libre del autor

esta manera se han logrado trazar planes para contrarestar los efectos del problema de las drogas. Por ejemplo, el Plan Colombia entre EE.UU y Colombia para afectar la dimensión productiva de este problema, o la Iniciativa Merida entre EE.UU y México con el objetivo de atacar el tráfico y el consumo de drogas; al mismo tiempo que al crimen organizado en ambos lados de la frontera, y que se origina alrededor de las drogas provenientes principalmente de la región andina. Así mismo se puede mencionar el ATPA, “el cual fue un programa de comercio en el que el gobierno de los Estados Unidos libera unilateralmente de impuestos de importación a productos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, por un plazo de diez años -desde el 4 de diciembre de 1991 hasta el 4 de diciembre del año 2001” (Garay, 1998. párr.3).

En tercer lugar, en la distribución de poder de este complejo regional se evidencia la importancia que EE.UU tiene como potencia global dentro de éste. Países receptores de la ayuda norteamericana ejemplifican el poder de esta potencia, ya que en su intención de afrontar el problema de las drogas adoptan su modo de tratarlo de acuerdo a la política exterior norteamericana. Por ejemplo, en 1969 EE.UU tomó la batuta de la “guerra contra las drogas”, y en 1971 ésta iniciativa fue promulgada como pilar de su política exterior y “seguido a esto los países de América Latina cambian y fortalecen sus leyes antidrogas ajustandolas a la nueva política exterior estadounidense, que tiene como principal objetivo atacar a los oferentes y erradicar los cultivos ilícitos en los países latinos, que son materia prima para fabricar u obtener drogas” (Matiz, 2013. pág.10).

Es prudente señalar que desde de Buzan y Wæver el complejo de seguridad regional que se produce en el marco de la OEA, y en su lucha contra la amenaza hemisférica que representa el problema de las drogas, es de tipo centrado. Los autores realizan una categorización de los tipos de complejos: complejos estándares, centrados y complejos con grandes poderes. Por su parte, en la investigación actual se observa la existencia de un complejo centrado puesto que se destaca la existencia de una potencia global y la integración del complejo por medio de una institución. (Otalvaro, 2004. pág.238)

## **2.2. Del Complejo a los Sub-complejos**

El elemento de proximidad es el que permite que en el continente se presenten tres tipos de países en cuanto al problema de las drogas. Países consumidores en norteamérica pero especialmente EE.UU; países productores en suramérica pero específicamente en la región andina -Colombia, Perú y Bolivia-; y países de paso en centroamérica y el caribe. Estos grupos son entendidos, desde la perspectiva de Buzan y Wæver, como sub-complejos de seguridad. Estos se presentan dentro de un complejo regional más grande, en este caso el que es conformado por la OEA

Sin embargo, la siguiente investigación se centra en revisar específicamente los casos de los grupos/sub-complejos (Andino y Norte) que se ven amenazados en cuanto a la producción y el consumo de drogas ilegales, principalmente porque son en estos dos grupos donde se presenta respectivamente la oferta y demanda que alimenta, e incentiva el problema de las drogas. Si bien, los países que se ven afectados primordialmente por el tráfico de drogas son importantes en cuanto al tratamiento de este problema, no son fundamentales. El tráfico es un resultado inherente a la dinámica geográfica que se presenta en la comercialización de drogas ilegales en el continente, en la cual, para que las drogas puedan llegar desde su origen (países de la región andina) hasta su destino (México, EE.UU y Canadá) deben pasar por la región centroamericana y caribeña. Pero el paso de las drogas ilícitas por esta región no son un determinante en el problema de las drogas como si lo son la producción y el consumo.

Un sub-complejo se crea dentro de los límites de un complejo más grande y que adoptan posturas y prácticas propias y diferenciales con las del complejo. (Buzan et al.1998, pág. 26) Por ejemplo, en el grupo de la región andina, se evidencia el planteamiento de políticas e iniciativas de seguridad concretas con el fin de atacar la producción de drogas, y las ganancias que éstas generan para grupos armados y/o individuos particulares como es el caso de los capos del narcotráfico. Así se recrean “unas dinámicas de seguridad fuertes y propias como para contar como un sub-complejo, y [cuyos] vínculos con el resto de países del continente son fuertes” (Cardona, 2005. pág.12).

Los dos sub-complejos, tanto el productor (Andino) como el consumidor (Norte) poseen unas dinámicas de seguridad propias y que se evidencian en actos discursivos,

compromisos y acuerdos de cada uno de los países que conforman estos dos sub-complejos. Estos se enfocan en combatir aspectos específicos del problema de las drogas, por ejemplo, en enfrentar la producción de drogas como en los países andinos, o en confrontar el consumo de éstas como se evidencia en los países del norte del continente.

Sin embargo, también se pueden presentar compromisos y acuerdos con otros países que son, en el caso de EE.UU., la potencia dentro del complejo que se enmarca en la OEA; o también con otros países que sin estar dentro de algún sub-complejo particular también se ven enfrentados el problema de las drogas, ya sea para atacar la producción, o para contrarrestar el tráfico y el consumo. De esta manera se observa en el caso del primer sub-complejo que los ejemplos más representativos son el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, ambas financiadas en un porcentaje importante por EE.UU. En 2002 el senador y Presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental, Cass Ballenger, planteó que:

El crimen transnacional plantea hoy una amenaza clara a nuestra nación. El conflicto ideológico ha cedido al paso de la búsqueda de ganancias ilícitas provenientes de la actividad criminal. Los sindicatos internacionales del crimen se están globalizando. El tráfico de drogas ilegales genera billones de dólares que financian el mercado negro del tráfico de armas, el cual alimenta la violencia y una actividad criminal degradante en Colombia y a lo largo del hemisferio[...]Dejar de ayudar a Colombia y a las naciones vecinas sin duda alguna pone en peligro a nuestra propia nación y a sus ciudadanos. El costo puede parecer muy alto ahora, pero les aseguro que será mucho más grande si no actuamos ahora (Ballenger, 2002).

Cabe señalar que el papel que ha jugado la política exterior de EE.UU. tanto en el complejo que representa la OEA, como en los sub-complejos que se forman alrededor del problema de las drogas en el continente es, en palabras de Buzan y Wæver, (2003. pág.51) es un caso de penetración (*overlay*) de la potencia en la cual sus intereses se insertan en la agenda de seguridad de los países de la región, y lo cual es una dinámica que observan los autores en los complejos de seguridad. (Buzan et al. 2003, pág. 63)

### ➤ Sub-Complejo Productor

Como se mencionó anteriormente, desde la teoría de los Complejos de Seguridad Regional se entiende que un sub-complejo puede interpretarse como la formación de un grupo más pequeño dentro de un complejo más grande que posee unas dinámicas de seguridad propias. De este modo, el conformado por los países de la región andina del continente, específicamente Colombia, Perú y Bolivia evidencia la conformación de un sub-complejo de seguridad frente al problema de las drogas.

En el caso de la región andina las dinámicas de seguridad propias que diferencia a estos países de los demás dentro de la OEA, es que estos se ven principalmente afectados por la producción de drogas ilícitas y que son prohibidas por varias convenciones internacionales. La formación del sub-complejo andino, también es prudente señalar, es el resultado de un proceso que se presentó dentro del marco de la OEA, en los últimos años de la década de 1990.

Para esta época tuvo lugar una “especialización subregional de la seguridad de acuerdo con las agendas particulares de la región: los países que compartían el área del Amazonas –especialmente Brasil-, más preocupados por problemas ambientales; aquellos mayormente responsables de los movimientos migratorios hacia EE.UU. – América Central y México-; y los más involucrados en la producción y tráfico de narcóticos, en la zona andina” (Hirst, 2003. pág.47).

Los procesos de penetración de la potencia, propios de las dinámicas que se presentan en complejos y sub-complejos, han contribuido a consolidar el sub-complejo andino al influenciar la definición de la amenaza ya que “los problemas de seguridad regional y las turbulencias de seguridad internacional en esta área están subordinadas a las limitaciones impuestas por su inserción como esfera de influencia de Estados Unidos” (Hirst, 2003. pág.75). Cabe señalar que el proceso de penetración en el sub-complejo andino se ha realizado a través de la cooperación económica que financia parte de las políticas antidrogas de los tres países de la región.

**Tabla No 2: Ayuda Antinarcóticos de EE.UU. a la Región Andina 2004-2009 (en millones de dólares)**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Bolivia</b>	41.696	39.117	37.206	35.000	30.154	31.000
<b>Colombia</b>	331.754	334.077	350.248	386.869	247.097	247.500
<b>Perú</b>	56.635	47.813	47.700	56.000	36.546	37.000

Fuente: Justthefactswww.justf.org Center for International Policywww.ciponline.org

En un primer momento, el problema de las drogas concentró la atención de los intereses de EE.UU. sobre los países andinos por el poder de afectación que tenían los diferentes carteles ilegales y que fueron una amenaza tanto para este país como para Colombia. Sin embargo, en un segundo momento, este entendimiento cambió en 2001 con el discurso contra el terrorismo. De este modo, por la existencia de varios grupos ilegales alzados en armas, y que se financiaban de las regalías del narcotráfico, en la región se amalgamó el discurso contra las drogas, y el discurso contra el terrorismo:

en la década de los noventa, el asunto de las drogas ilícitas constituyó la prioridad más importante, alrededor de la cual giraron las relaciones entre la potencia del norte y los países de la subregión; sin embargo, con los atentados del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo pasó a ocupar el primer lugar en la agenda de seguridad, asunto que, de nuevo, no escapó a la crítica situación de los países andinos por cuanto hoy en día se encuentran allí varios de los grupos que han sido calificados por EE.UU. como terroristas (Mantilla & White, 2005. pág.31).

Es pertinente señalar también que la penetración de EE.UU en el sub-complejo andino esta enmarcada en la visión del problema de las drogas que parte del pensamiento que este país impulsó desde la década de 1970, con la intención de encabezar una guerra cuyo objetivo era combatir las drogas a través de la erradicación de su producción. De este modo:

los componentes básicos de la “guerra contra las drogas” son las siguientes: a) en la medida que se ha aceptado tácita o explícitamente, que el fenómeno de las drogas nace de la existencia de una oferta, las acciones principales de los gobiernos se destinan a dismantelar los eslabones vinculados a la producción, procesamiento, provisión y tráfico de las sustancias psicoactivas ilícitas; b) en razón de que este fenómeno constituye un problema de seguridad más que un problema de salud se hace hincapié en su combate firme mediante la participación activa no sólo de la policía sino también de las Fuerzas Armadas; y c) dado que se supone que la confrontación contra los narcóticos exige una atención especial y una concentración de esfuerzos no se concibe ensayar alternativas distintas a la mano dura (Tokatlian, 2009. pág.13).

Con base en lo anterior, son principalmente dos las iniciativas en las que se materializa por un lado la formación de un sub-complejo, cuya dinámica propia de seguridad es combatir la producción y, por otro lado, donde se evidencia la penetración de la potencia dentro del sub-complejo. En estas iniciativas se produce la reunión de tres Estados que comparten la dinámica propia por combatir la producción de drogas, puesto que es este el segmento del problema de las drogas que más socava la seguridad nacional de estos países.

El Plan Colombia negociado entre EE.UU. y Colombia es el primer esfuerzo concreto, y de gran embergadura por el costo presupuestal para los dos países, cuyo fin era establecer acciones bilaterales que confronten la producción de drogas. De este modo, “en agosto de 2000, el presidente Clinton viajó a Colombia para anunciar un paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares. El 80% del paquete de ayuda es para uso militar, e incluye la formación de tres batallones antidrogas, el envío de quinientos consejeros militares y la adquisición de sesenta helicópteros” (Hirst, 2003. pág.69).

Una vez puesto en marcha el Plan Colombia, el análisis sobre el fenómeno de producción de drogas ilícitas en la región cambió gracias a dos sucesos: El efecto globo que se produjo, y, como se mencionó anteriormente, el planteamiento del discurso contra el terrorismo. A partir del 2001 “la lucha contra el terrorismo en la región andina no se propone y se ejecuta de manera aislada sino que se canaliza y se complementa con otras estrategias como el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, especialmente al desdibujarse la distinción entre narcotráfico, guerrilla y terrorismo” (Mantilla & White, 2005. pág.22).

Por otro lado, la concentración de esfuerzos por combatir la producción de drogas, especialmente la cocaína, en un solo país conllevó a que se diera paso a un “*Efecto Globo*”. La producción se desplazó y aumentó en otros países, que antes de la entrada en vigor del Plan Colombia ya eran susceptibles al cultivo y producción de estupefacientes puesto que “el problema de las drogas ilícitas ha estado presente no sólo en Colombia, sino también en Bolivia y Perú, y de manera más reciente se dice que se ha expandido hacia Ecuador y Venezuela” (Ardila, 2003. pág.247).

El efecto globo que se produjo a raíz del Plan Colombia desplazó y fortaleció la producción en países como Perú y Bolivia donde, como sostiene la constitución vigente

desde el 2009, la coca es percibida como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad del país, y como factor de cohesión social<sup>8</sup>. Asimismo, este efecto globo es el que permite que alrededor de la producción de drogas se conforme un sub-complejo de seguridad regional puesto que generó que este segmento particular del problema se introdujera en las agendas de seguridad de Perú y Bolivia.

Sin embargo, para el caso de Bolivia es necesario aclarar que si bien a la coca se le atañe un factor cultural y social, también se han aplicado políticas en contra de la producción, comercialización e industrialización<sup>9</sup> de esta, las cuales se deben seguir según la ley. Es válido remarcar que Bolivia aplicó desde 1997 hasta 2002, durante la administración del General Hugo Banzer, el llamado Plan Dignidad con el cual buscaba “eliminar toda la coca excedentaria, se logrará o no el apoyo de la comunidad internacional en ese esfuerzo porque era, como dirían en más de una ocasión las autoridades gubernamentales, una cuestión de ‘dignidad nacional’”. (Laserna, 2009. pág.22)

**Tabla No 3: Cultivos de Hoja de Coca en la Región Andina 2000-2007**  
(En hectáreas)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Bolivia</b>	14.600	19.900	21.600	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900
<b>Perú</b>	43.400	46.200	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700
<b>Colombia</b>	163.000	145.000	102.000	86.200	80.000	86.000	78.000	99.000
<b>Total</b>	221.000	211.100	173.000	153.800	158.000	159.600	156.900	181.600

Fuente: ONUDD 2008

Por su parte la Iniciativa Regional Andina puede ser tomada como el segundo esfuerzo en el que se evidencia, y se consolida la formación del sub-complejo andino. Esta iniciativa surge como respuesta subsecuente al efecto globo que surgió en el tema de producción de drogas luego de la aplicación del Plan Colombia. Aquí se produce, por medio de acto discursivo, un cambio como tal en la securitización de la región y del sub-complejo. En el discurso de Brandy Beers, Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos, ante la subcomisión de Operaciones Extranjeras en julio de 2001, se plantea que:

<sup>8</sup>Ver artículo n.384. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia 2009.

<sup>9</sup>Ver artículo n.384. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia 2009.



“Debido a que creemos que el Plan Colombia tendrá como resultado la interrupción masiva de la industria de la cocaína, el enfoque regional de la Iniciativa Andina de Antinarcóticos, se convierte cada vez más en un imperativo. Los traficantes intentarán, indudablemente, reubicarse a medida que sus operaciones en el sur de Colombia se destruyen. Creemos que ellos tratarán primero de reorganizarse en otras áreas de Colombia y luego tratarán de volver a las áreas tradicionales de cultivo en Perú y Bolivia.”.(Cubides, 2005)

Cimentada bajo un discurso que propone el combate frontal hacia el problema la Iniciativa Regional Andina es otra proyección del interés de seguridad nacional de EE.UU. En el folleto de esta iniciativa, realizado por la Oficina del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, se observan los tópicos bajo los cuales se plantea la penetración de EE.UU en el sub-complejo, así:

La región andina representa un reto y una oportunidad para la política exterior estadounidense en los próximos años. Importantes intereses nacionales de EE.UU. están en juego en la región [...] Los Andes continúan produciendo casi toda la cocaína del mundo y una creciente cantidad de heroína, lo cual representa una amenaza directa a nuestra salud pública y nuestra seguridad nacional. Entonces los problemas de la región necesitan ser abordados comprensivamente para avanzar en los intereses de la política exterior de los Estados Unidos en la región”. (Folleto Iniciativa Regional Andina, 2001)

Por otro lado, la dinámica del sub-complejo andino no solo ha estado vinculada a las relaciones entre los países de la región andina y EE.UU. Según la teoría los países del sub-complejo también cuentan con vínculos con otros países dentro del complejo. De esta manera, otro hecho que vale la pena mencionar para el caso de este sub-complejo es el Proyecto de Prevención en la desviación de precursores de drogas en América Latina y el Caribe fomentado por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito durante el periodo 2010-2011. Este proyecto tuvo como objetivo “fomentar la cooperación entre el sector privado y las autoridades nacionales competentes y prestar apoyo para ejecutar un programa de capacitación sobre investigación y cooperación transfronteriza entre las autoridades de represión de los países de la región” (JIFE, 2012. pág.74). Este proyecto contó con la participación de Colombia, Perú y Bolivia en compañía de otros países como Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela.

### ➤ Sub-Complejo Consumidor

Al momento de analizar el caso del sub-complejo que se genera alrededor del consumo de drogas ilícitas es necesario mencionar algunas especificaciones. En primer lugar, este sub-complejo está conformado por los países que en mayor medida cumplen el papel de receptores de las drogas ilícitas que parten del sub-complejo consumidor-andino, y que configuran así la otra parte dentro del flujo del problema que afecta a los países que están dentro del marco de la OEA. Estos países son Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México.

En segundo lugar, estos países son tomados como la representación de un sub-complejo de seguridad dado que los tres, aparte de compartir una adyacencia geográfica comparten una característica de seguridad propia que los diferencia del resto de países dentro del complejo representado por la OEA. Esta dinámica propia y compartida radica en enfrentar la amenaza generada por el consumo de sustancias alucinógenas dado que:

En los tres países de la región (México, Canadá y EE.UU.) Están los niveles más elevados de tráfico y consumo de drogas ilícitas. Ilustra la magnitud del problema de las drogas en la región, así como la vigilancia de las autoridades de represión, el hecho de que en 2009 se practicara en América del Norte el 70% de las incautaciones de cannabis a nivel mundial, el 70% de las incautaciones totales de MDMA (éxtasis) y el 44% de las de metanfetamina (JIFE, 2012. pág.47).

En tercer lugar, si bien estos países son enmarcados dentro del complejo de la OEA como los consumidores de las drogas ilícitas que provienen del sub-complejo consumidor; es prudente señalar que estos países también poseen dinámicas propias en cuanto a la producción y consumo de drogas. No solo se demandan las drogas de origen natural que provienen de los países andinos sino que también hay demanda por el cannabis, que se producen en los tres países, y por drogas sintéticas que se producen en mayor medida en EE.UU. y Canadá.

Es válido señalar que si bien, en el caso del cannabis, este partía desde los países andinos en las décadas de 1970 y 1980, en la actualidad ya no es así. Para los primeros años de este siglo “el cannabis continúa siendo la droga de mayor uso indebido en América del Norte y se sigue produciendo en grandes cantidades en los tres países de la región. El

Gobierno de los Estados Unidos calcula que se producen unas 2.500 toneladas de cannabis en el país al año” (JIFE, 2004. pág.56).

En este sub-complejo se presenta de manera directa la posición de la potencia en el complejo ya que esta geográficamente anclado en él. En los Estados Unidos de Norteamérica se presenta el mayor consumo de drogas tanto del complejo de la OEA, como del sub-complejo consumidor y del mundo entero. Por ejemplo, “en 2007, los estadounidenses, sólo el 4.5% de la población mundial, consumían casi el 60% de la producción ilegal de drogas. Más aún, en EE.UU. las drogas ilícitas incluyendo la marihuana, la cocaína, la heroína, las metanfetaminas y otras drogas sintéticas como el éxtasis, son, en 2009, más disponibles, más puras y más baratas que hace 25 años” (Bagley, 2009. pág.284).

Al norte del sub-complejo consumidor se encuentra Canadá. Si bien este país no ha estado notoriamente presente dentro de los países que se ven amenazados por el problema de las drogas como EE.UU. o los países andinos; si se inserta en el sub-complejo consumidor dado que tiene un papel en la dinámica de consumo de una de las drogas que se presentan en el complejo. Así, “Canadá ha pasado a ser la fuente principal de abastecimiento de la MDMA (el éxtasis) que circula en el mercado ilícito interno de ese país y en el de los Estados Unidos. En el Canadá existe una oferta amplia y un uso estable de MDMA: la prevalencia del consumo durante el año anterior es del 4,4% en los jóvenes y los adultos jóvenes” (JIFE, 2008. pág.71).

También es importante señalar que en el caso canadiense se refleja una de las constantes del sub-complejo consumidor ya que “los organismos de represión antidroga de todas las provincias canadienses sostienen que el cultivo ilícito de cannabis constituye uno de sus principales problemas. En varias provincias, ese cultivo es tan extendido que ha alcanzado niveles que podrían considerarse como epidémicos” (JIFE, 2004. pág.57).

Por otro lado, al sur del sub-complejo se localiza México. El papel de este país refleja una importancia estratégica en los flujos de producción y consumo que se producen en el hemisferio, y en el sub-complejo. Si bien México se inserta dentro del sub-complejo consumidor, por la cercanía geográfica con EE.UU. y Canadá –los cuales representan el

mayor mercado de drogas-, este país también ha tenido una tradición productora de drogas ilícitas:

Dos factores claves permitieron el ascenso de México como productor de drogas. Por un lado, la llamada “Conexión Francesa”- nombre dado a la ruta de heroína que comenzaba en Turquía con la producción de opiáceos y que era manufacturada en Marsella con destino final en los Estados Unidos- que fue desarticulada en parte por los programas del gobierno de erradicación de cultivos y tráfico de opiáceos. Pocos años después, la famosa “Ruta del Caribe”, que era el trayecto que seguían los cargamentos de droga desde Colombia y otras partes de Sudamérica hacia los Estados Unidos fue altamente militarizada por Estados Unidos por lo que era cada vez más difícil traficar droga con bajos riesgos. Estos factores permitieron que las únicas rutas disponibles para introducir la droga hacia los Estados Unidos fuesen las rutas mexicanas controladas por narcotraficantes de ese mismo país (Contreras, 2010. pág.11).

Tomando en cuenta que está anclado en la porción de tierra en la que se sitúan los países centroamericanos, y por los cuales pasa parte de la droga de la región andina hacia EE.UU., podría plantearse que México se ha convertido en un enclave distribuidor-productor dentro del sub-complejo. Si bien en los últimos años “las organizaciones de narcotráfico colombianas se siguen concentrando en el tráfico de cocaína y heroína, las mexicanas las han sustituido en lo que respecta al contrabando de esas drogas de América del Sur a los Estados Unidos y su distribución en ese país” (JIFE, 2008. pág.70). Por lo tanto, la razón por la cual México se instala en este sub-complejo radica en que desde este país se distribuye<sup>10</sup> gran parte de las drogas de origen natural que se consumen en la región norte del continente. Por lo anterior, México debe ser tomado en cuenta al momento de analizar el consumo que se presenta en este sub-complejo.

Así como en el caso de la región andina, en este sub-complejo también se han tomado medidas para confrontar esta amenaza, las cuales desde Buzan y Weaver son interpretadas como medidas de urgencia que constituyen complejos y sub-complejos. (Buzan et al, 1997.pág.21) Son varios los compromisos, iniciativas y acuerdos que permiten evidenciar los esfuerzos del sub-complejo para hacer frente al problema de las drogas. El caso más representativo es la Iniciativa Mérida o “Plan México”. En este plan:

Los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron un programa para combatir el narcotráfico y el terrorismo llamado “Iniciativa Mérida” [...] La Iniciativa preveía

---

<sup>10</sup>Con excepción hecha sobre el cannabis (marihuana), México no se puede tomar como productor de drogas de origen natural (heroína y cocaína) que se consumen en la región norte del continente. El papel de México radica especialmente en la distribución de drogas que entran a EE.UU. y Canadá.

inicialmente una ayuda de 1,400 millones de dólares de Estados Unidos hacia México por un periodo de tres años, lo que representa, sin duda, un cambio importante en la colaboración entre ambos países en el tema de la seguridad (Bachat, 2010.pág.1).

En esta iniciativa también se refleja la penetración por parte de EE.UU. de la misma manera que en el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina. EE.UU. participa en esta iniciativa por medio de respaldo económico y apoyo logístico. Así, “en el marco de la iniciativa se prestará apoyo en materia de vigilancia fronteriza, aérea y marítima y se desarrollará la capacidad de los sistemas judiciales para realizar investigaciones y enjuiciamientos. En junio de 2008 el Congreso de los Estados Unidos aprobó 465 millones de dólares de asistencia, principalmente para México, aunque también para países de América Central” (JIFE, 2008. pág.71).

En 2008 también se produce otra medida que vale la pena mencionar: “La Estrategia Nacional contra las Drogas”. Puesta en marcha por el gobierno canadiense, se trata de combinar el tratamiento, la prevención, las campañas de sensibilización pública, y las medidas estrictas de represión para los fabricantes y traficantes de drogas ilícitas. De este modo, en el marco de la nueva estrategia “se asignan 100 millones de dólares canadienses para la contratación de personal encargado de combatir la producción ilícita de cannabis y la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico” (JIFE, 2008. pág.71).

Asimismo, otro caso en este sub-complejo se produce en 2011 cuando el Presidente de los Estados Unidos y el Primer Ministro del Canadá aprobaron la declaración “Más allá de la frontera”. Esta es una “visión común acerca de la seguridad perimetral y la competitividad económica, encaminada a fortalecer la cooperación entre ambos países en una serie de cuestiones de seguridad, entre ellas la adopción de medidas conjuntas de lucha contra el tráfico de drogas” (JIFE, 2012. pág.64).

Para finalizar este análisis acerca de los sub-complejos es necesario decir que si bien hay una interdependencia entre el sub-complejo andino y sub-complejo norte, entre la producción y el consumo; también hay diferencias entre los dos. En el caso andino la amenaza se presenta principalmente por el cultivo y producción de drogas de origen natural –cocaína, heroína y marihuana-; en el caso norte, el consumo, que es la amenaza a

tratar, va más allá de éste tipo de drogas y da paso para que se presenten también altos índices de producción y consumo de drogas de origen sintético.

Aquí la evolución del problema de las drogas pasa por el cambio en la interdependencia de sus dinámicas. En 2003 la lógica del problema de las drogas sostenía que la amenaza del consumo en la región norte era -podría decirse- un resultado de la producción que partía de la región andina. No obstante, si bien en los últimos años hay una dependencia en cuanto a que la heroína y la cocaína que se consume en el sub-complejo norte provienen de la región andina; ahora, tanto en Canadá como EE.UU. y México la amenaza por el consumo ha cambiado. Ya no solamente se presenta consumo de origen natural sino que también hay un alto consumo por el cannabis, que se produce en los tres países, y por drogas sintéticas que se producen en Canadá y EE.UU.

### 3. DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS

Bajo el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), originado hace más de un siglo, se ha estudiado internacionalmente el problema de las drogas, y se han esbozado las posibles alternativas para la solución de este fenómeno, y de las cuales parten las divergencias y convergencias que se presentan dentro del marco de la OEA en cuanto a este tema. Este “régimen que define la reglamentación frente a las drogas tiene sus inicios en la Convención única de 1961 sobre los estupefacientes, posteriormente esta Convención es enmendada por el Protocolo de 1972. A esta le suceden el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1972 y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de 1988” (Hopenhagen & Arriagada, 2000. pág. 8).

Dentro del marco de la OEA se ha comenzado a pensar en la solución al problema de las drogas que amenaza la seguridad del hemisferio tomando en cuenta que la tendencia prohibicionista practicada desde la década de 1970 no han generado los resultados esperados. Estas soluciones de una u otra forma estan delineadas por los preceptos del RICD ya que:

Todos los Estados son parte de la Convención de 1988 Honduras y Santa Lucía aún no son parte de la Convención de 1972, Haití aún no se ha unido a la Convención de 1971, Guyana no hace parte de la Convención de 1961 y Nicaragua no pertenece a la forma enmendada de la Convención de 1961. Por otra parte, Belice, San Vicente y Granadinas no hacen parte ni de la Convención de 1961, ni la de 1972. Estos datos muestran una adherencia general de los países latinoamericanos al sistema de normas y valores implementado por las Naciones Unidas respecto al control de estupefacientes (Lopez, 2014. pág.96).

La publicación del 2013 de la OEA si bien no es la que abre el debate sí permite identificar cuales son los caminos en los que gira este debate, y mas aún, permite evidenciar las nuevas divergencias y convergencias que en cuanto al tratamiento de las drogas se presentan en el continente. Cabe señalar que a medida que las posibles soluciones han cambiado, las posturas también lo han hecho. Por ejemplo, durante la tendencia prohibicionista se evidenciaba un alto grado de convergencia, a tal punto que la máxima que imperaba a la hora de combatir este problema radicaba en el ataque y control de la oferta con el fin de impedir el esparcimiento de la amenaza por el continente.

El alto grado de convergencia que se presentó durante el periodo prohibicionista se reflejó también en los dos sub-complejos donde la visión y las prácticas para conformar el problema, podría decirse, se estandarizaron. Iniciando con el Plan Colombia, tanto la *praxis*, como la visión y la financiación se fueron extendiendo. La Iniciativa Regional Andina y la Iniciativa Merida o el Plan Mexico son casos de esta extensión en la manera de conformar el problema.

La alta convergencia que se presenciaba en el continente y en los sub-complejos empezó a difuminarse en la primera década del siglo XXI. En este periodo las críticas frente al prohibicionismo comenzaron a extenderse hasta el punto que desde los países considerados como productores – y que antes proyectaban el prohibicionismo en este tema – se empezaron a propagar clamores a favor de nuevas visiones y tratamiento frente al problema de las drogas.

Por lo anterior, el propósito de este capítulo es determinar el grado de divergencia y convergencia dentro del marco de la OEA, en cuanto a la solución y el trato del problema de las drogas como amenaza a la seguridad hemisférica entre países consumidores y productores. En primer lugar se van a plasmar las nuevas visiones frente al tratamiento de las drogas para, en segundo lugar, analizar los nuevos síntomas de divergencias y/o convergencias que se han empezado a presentar dentro del marco de la OEA.

### **3.1. Mas Allá del Prohibicionismo**

Desde 2003 la OEA empieza a plantear y estudiar de manera más significativa unos nuevos caminos a la tendencia prohibicionista que se venía desarrollando desde la década de 1970. La organización percibe así que el tiempo para que esta tendencia produjera los resultados que se esperaban se agotó, y llega a la misma conclusión de algunos académicos, y que se resumen en una frase del economista colombiano Francisco Thoumi, quien a su vez es parte de la JIFE: “el presidente Nixon declaró la guerra contra las drogas en 1972. Treinta años después la guerra prosigue, como también persiste el problema. El año 2002 es el largo plazo desde el punto de vista 1972, y que esas políticas han fracasado en este tiempo. Es hora de utilizar un enfoque que reconozca las complejas raíces de la producción, el tráfico y del consumo de drogas” (Thoumi, 2002. pág.442). Diez años después, la OEA publicó su



primer informe alrededor de los caminos que actualmente se contemplan en el continente para enfrentar el problema de las drogas.

A nivel global y regional la percepción negativa hacia las practicas punitivas a la hora de enfrentar el problema de las drogas, y promovidas en mayor parte por los EE.UU, parten de la conclusión según la cual la tendencia prohibicionista ha ocasionado que se generen más fenómenos alrededor del problema inicial. De este modo, “en su versión pura o impura la consecuencia de la prohibición ha sido y tiende a ser invariable: genera más crimen, corrupción, desorden, violencia, lucro e inestabilidad; hechos que, no obstante, afectan de manera desigual a las sociedades” (Tokatlian, 2009. pág.318).

En el mismo sentido, desde oficinas de organizaciones internacionales se ha evaluado la guerra contra las drogas y su tendencia prohibicionista, y se ha aceptado que ésta poco o ningún impacto han tenido a la hora de enfrentar las consecuencias transnacionales que general el problema de las drogas. En marzo de 2008, Antonio María Costa, director ejecutivo de ONUDD para ese momento señaló varias consecuencias no intencionales de las políticas contra las drogas, incluyendo el “efecto globo como consecuencia del desplazamiento geográfico. Los controles estrictos en una región o en un producto producen el aumento de la actividad en otra parte. Como consecuencia del “efecto globo” el problema se deslaza, no se soluciona” (ONUDD, 2008. pág.91).

En 2012 se produce un hecho que deja ver el cambio que ha sufrido el problema de las drogas en cuanto a su tratamiento y percepción. Este hecho es aún más relevante si se toma en cuenta que se produjo dentro de EE.UU, otrora el principal promotor del prohibicionismo. De este modo, “la legalización de la marihuana para uso recreativo en el estado de Washington y el de Colorado en 2012, así como el uso médico legal de dicha droga en varios estados de la Unión Americana sugieren que el consenso internacional que pudo haber existido en algún momento sobre el enfoque prohibicionista de las drogas se ha comenzado a debilitar” (Chabat, 2014. pág.229).

En el proceso de revisión que se empezó a producir con la llegada del siglo XXI, se empieza a percibir nuevas tendencias que incluso se podrían ordenar de acuerdo a su aparición. En este sentido, aceptando que las políticas prohibicionistas no son suficientes, la

nueva tendencia que aparece primero es la que apunta hacia una “reducción del daño”, seguida por el concepto de la despenalización, y por último la legalización.

En primer lugar, los programas de desarrollo alternativo se insertan dentro de una disposición de algunos países por hacer énfasis en la tendencia de reducción del daño, pero que por sus maneras podrían dar inicio más tarde a la aceptación de la despenalización y/o legalización. Así, “el enfoque basado en la reducción del daño es un avance. Se acepta que es imposible eliminar el consumo de drogas (al menos en un periodo de corto plazo, o que se relevante para la política) y se argumenta a favor de políticas que apunten hacia la disminución al mínimo de los costos sociales del consumo” (Thoumi, 2002. pág.438).

Estos programas están dirigidos a afectar más precisamente la producción de drogas ilícitas de origen natural a través de incentivos. Subsidios y otras políticas se les extienden a los campesinos –productores primarios- para que cambien el producto de cultivo. En el continente esta tendencia no pasó desapercibida. A nivel multilateral el Plan Hemisférico de Acción Contra las Drogas planteado por la OEA, sostiene como un acción a seguir: “Coordinar programas de desarrollo alternativo, integral y sostenible con otros programas de reducción de la oferta y garantizar una secuencia apropiada a fin de mantener la reducción de cultivos ilícitos” (OEA, 2010. pág.9). No obstante, en la práctica los programas de desarrollo alternativo solo ha funcionado en un caso<sup>11</sup>, pero por lo general han fracasado ya que:

La coca y la amapola son cultivos que generan rápidos beneficios. En cambio, los productos alternativos, como el caucho, pueden tomar hasta ocho años para generar ingresos, otros, como los palmitos, toman tres años. Más aún, la inversión inicial para la mayoría de los programas de Desarrollo Alternativo es mucho más alta que la de los cultivos de coca y amapola, que son con frecuencia financiados por los futuros compradores. Los productos alternativos legales son además más riesgosos que la coca y la amapola para los campesinos y requieren financiación a largo plazo (Thoumi, 2009. pág.83).

En varios países del continente, especialmente en los del sub-complejo andino se adoptaron este tipo de políticas. Sin embargo, el resultado no es diferente al general y sus

---

<sup>11</sup>El programa de Desarrollo Alternativo de Tailandia ha sido el más exitoso hasta el día de hoy. Ese país reúne una serie de condiciones que le permitieron eliminar esos cultivos. La tierra en la que se cultivaba era fértil y podía producir otros cultivos, la economía del país creció a un ritmo muy rápido durante varias décadas y la infraestructura de la región en la que se producía era muy desarrollada y la unía con los mercados del país. Sin embargo, el éxito fue alcanzado sólo después de treinta años de esfuerzo y las plantaciones pasaron a Myanmar” (Thoumi, 2009. pág.83).

efectos por supuesto no han sido los esperados. Por ejemplo, tomando el caso particular de Perú, “el Desarrollo Alternativo ha sido un proceso sujeto a permanente mutación pero siempre lejano de lo que ocurre en los valles y chacras cocaleras. Se ha intentado recurrir a una diversidad de cultivos alternos: café, cacao, ajonjolí, barbasco, frijol, palmito, banano, palma aceitera, achiote y cítricos. Los resultados, sin embargo, no han sido los mejores” (Soberón, 2009. pág.178).

En segundo lugar se encuentra la despenalización. La OEA la define como “la eliminación de las sanciones penales por el consumo y posesión no autorizada de sustancias controladas, usualmente en cantidades lo suficientemente reducidas para que califiquen únicamente como dosis personal” (OEA,2013. pág.13). Como se mencionó en el primer capítulo esta es la opción híbrida entre las dos tendencias mas fuertes – la prohibición y la depenalización-. Bajo la despenalización si bien se permite el porte y consumo de cierta cantidad de un alucinógeno específico –la marihuana-, no se borran las barreras legales para otras cuestiones como la producción y comercialización de esta.

Esta tendencia de la depenalización es practica, más si se tienen en cuenta algunos factores en los países que condicionan el tratamiento nacional y multilateral del problema de las drogas. En este sentido, “las dos vías de manejo del problema de las drogas (combate y regulación de drogas) demuestran tener efectos limitados ante las variables esenciales del contexto: la debilidad del Estado y las características del multilateralismo latinoamericano impiden avances sustanciales, los intentos por darle a un problema regional-global un tratamiento nacional no logran aportar una solución; más bien agrava el problema” (Günther, 2014. pág.292).

Desde la OEA se contempla también la despenalización como un factor capital al momento de hacer un cambio de perspectiva del problema de las drogas. Si se quiere hacer un giro de una perspectiva punitiva, a una que interprete el fenómeno de las drogas desde el prisma de la salud pública esta tendencia debe ser adoptada. En consecuencia, en el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas publicado por la Organización, se concibe que:

La despenalización del consumo de drogas debe ser considerada la base de cualquier estrategia de salud pública. Un adicto es un enfermo crónico que no debe ser castigado por su adicción, sino tratado adecuadamente. Si no es posible pasar de la noche a la

mañana a un cambio radical en el tratamiento de los adictos, al menos debería comenzarse con métodos transicionales, como las cortes de drogas, la reducción sustantiva de penas y la rehabilitación (OEA 2013 pág.109).

Dentro del marco de la OEA son varios los Estados que ya han optado por la despenalización. No obstante, la aceptación de esta tendencia ha generado que surjan discrepancias entre las conductas nacionales con los parametros internacionales enmarcados en el RICD. Así:

“más de una decena de países de América Latina han optado por despenalizar el consumo, adoptando el esquema de dosis mínimas aceptables para diferentes tipos de drogas. Estos cambios se han dado de manera simultánea, y en muchos casos de manera independiente, al debate sobre las drogas. Lo anterior ha dado lugar a una desconexión – una suerte de esquizofrenia – entre las políticas internas y la política exterior” (Garzón, 2014. pág.267).

En tercer lugar, se encuentra la tendencia de la legalización. Esta es posiblemente la opción más revulsiva al momento de cambiar el modo como se viene enfrentando el problema de las drogas. La OEA la define como el “proceso de eliminación de las prohibiciones legales sobre la producción, la distribución y el consumo de sustancias controladas para otros propósitos diferentes a los medicinales, científicos, generalmente sustituido a través de un mercado regulado”(OEA,2013. pág.13).

Ademas del cambio sustancial que se produjo en EE.UU en 2012, la legalización de la marihuana en Uruguay ha sido otro hecho que ha ayudado a jalonar esta tendencia dentro del marco de la OEA. De este modo:

El caso de Uruguay, que para muchos observadores tiene el carácter de “experimento”, representa el ejemplo más vistoso de los cambios a nivel de una nueva legislación[...] se desea implementar una “política en drogas como un continuo, desde un enfoque plástico y singular, que va desde la promoción de hábitos y valores saludables, prevención, reducción de daños, tratamiento y rehabilitación, hasta la inserción social, control de la oferta de drogas y prevención y control del lavado de activos (Presidencia de Uruguay, 2012. pág. 6).

No obstante, esta tendencia implicaría de manera trascendental un cambio hacia el fortalecimiento de las instituciones y de los Estados mismos del continente ya que, tomando el caso uruguayo que es el único en el continente, “el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución

de cannabis y sus derivados a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal” (Ley 2013, Art.2).

Sin embargo, fortalecer la institucionalidad de los Estados para materializar la alternativa de la legalización es el gran *desiderátum* del continente. Esto ha sido lo más deseado –y no sólo para el tema de las drogas- pero lo que aún no se ha logrado. Consecuentemente, con base en lo anterior “se vislumbra en la iniciativa uruguaya la ilusión del Estado de tiempos pasados como ente regulador eficaz y eficiente, un estado empresario que en muchos ámbitos ya ha demostrado no ser la solución. Habría que considerar esquemas mixtos a pesar de todas sus complicaciones” (Mathieu/Niño, 2013. pág.43).

Otro aspecto que influye en las posibilidades que pueda tener la legalización recae en la postura de EE.UU con los países considerados como productores. El rol clave que por décadas ha tenido la política exterior de drogas norteamericana en estos países provoca que “la legalización de las drogas en la región andina sea imposible, a menos que los EE.UU. procedan primero. El enfoque de las políticas estadounidenses sobre el control de la oferta hace imposible otorgar un estatuto de legalidad a las plantaciones de coca y amapola y al refinamiento de heroína y cocaína” (Thoumi, 2002. pág.434).

En cualquiera de los casos para hacer viable la despenalización y/o la legalización es recomendable –si no es que necesario- que estos enfoque avancen en bloque, tomando en cuenta que tan fuertes son los Estados dentro del continente para lograr el control que cualquiera de estas dos tendencias implican. Cualquier camino que se adopte debe ser desarrollado y coordinado entre los Estados puesto que “basta con que algunos países sean ineficientes en su control para que las consecuencias afecten a toda la región. En otras palabras, de poco sirve que un Estado sea eficiente en la persecución de esta actividad, si el estado vecino no lo es. Al final, el mercado encuentra el punto más débil de la comunidad de Estados para llegar a su destino” (Chabat, 2014. pág.231). Por ahora, el único país que ha adoptado la legalización es Uruguay, y algunos estados de los EE.UU.

### 3.2. De convergencias y divergencias

Teniendo en cuenta lo planteado en la primera parte de este capítulo se puede observar que dentro del marco de la OEA ha florecido un tono divergente en las últimas décadas. Dentro del propio EE.UU. algunos Estados comenzaron a flexibilizar sus políticas anti-drogas, principalmente en lo concerniente a la marihuana. Esto ha generado que desde el interior de país, por un lado, se proyecten divergencias al momento de encontrar una salida al fenómeno; y por otro lado, se generen efectos aún desconocidos pero si profundos en el ámbito internacional. De este modo:

Las políticas de los estados de Colorado y Washington tienen consecuencias muy importantes en el ámbito internacional. Las medidas que han tomado con respecto a la marihuana tienen grandes repercusiones sobre las políticas internacionales de drogas de su país. Para empezar, dichas medidas socavan el RICD [...] Esto es particularmente grave puesto que los Estados Unidos han sido el principal promotor del RICD y un financiador importante de los órganos de políticas de drogas de la ONU. De hecho, las convenciones de drogas siempre han sido identificadas con los Estados Unidos porque este país fue su principal diseñador (Thoumi, 2014. pág.257).

Los tonos divergentes se habían empezado a presentar antes de lo sucedido en EE.UU. Por ejemplo, tomando el caso de la región andina era palpable que –a pesar de estar amenazada por la faceta productiva del problema- entre los países que la conforman se han generado divergencias que, en cierto sentido, escenifican lo que sucede dentro del marco de la OEA. En este sentido, “la relación con Estados Unidos ha representado un aspecto relevante de la política antidroga para todos los países de la región, observándose dos extremos: de un lado Colombia, como modelo de colaboración plena con Washington y del otro Bolivia como ejemplo de desentendimiento y ruptura en materia de cooperación con las autoridades estadounidenses; en particular con la DEA” (Hirst, 2009. pág.272).

Así mismo, desde la región andina han partido las críticas a la tendencia prohibicionista. Esto se puede ver en la publicación de la CICAD en 2009 titulada “Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma”. En esta, se señala que las políticas de prohibición en cuarenta años no han dado los resultados esperados, y que es momento de empezar a analizar este problema desde otro enfoque, como el de la salud pública.

Además de los países productores, las naciones centro americanas que se han visto afectadas por el tráfico de drogas ilícitas con rumbo al sub-complejo norte, también han dejado ver su incoformismo hacia el prohibicionismo. De esta manera, “países del Istmo

Centroamericano que destacan por ser la principal ruta de transporte, se están quejando de la distribución desigual de los costos que tienen que asumir sus sociedades con niveles altos de violencia y daños en la convivencia de la población, frente a una política siempre más laxa a nivel del control de consumo de estupefacientes en EE.UU” (Maihold & Jost, 2014. pág.14). Para el caso andino lo anterior tiene todavía más sustento cuando se evidencia que:

En 1998 había 190.800 ha de coca cultivada en los andes, distribuidos de la siguiente manera: Colombia 101.800 ha, Perú 51.00 ha y Bolivia 38.000 ha. En 2007 hubo 181.600 ha bajo cultivo en los Andes, distribuidos de la siguiente manera: Colombia 99.000 ha, Perú 53.700 ha y Bolivia 28.900 ha. En diez años se ha conseguido una reducción objetiva de sólo 4,2% del área sometida al cultivo de coca; lo cual difícilmente puede satisfacer cualquier evaluación seria, sobre todo tomando en consideración los ingentes recursos gastados (Soberón, 2009. pág.205).

Antes, los Estados que componen los sub-complejos habían coordinado acciones en contra de esta amenaza por medio de los diferentes planes e iniciativas que fueron apoyados económica y logísticamente por los EE.UU. Ahora, los reclamos que se han empezado a presentar entre estos países se han cimentado bajo argumentos que sugieren contradicciones dentro del continente, y entre los sub-complejos, a la hora de enfrentar el problema de las drogas. Por ejemplo:

El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos afirmó que mientras al campesino cultivador se le condena, al norteamericano se le permite fumar marihuana libremente. “Y ahí es donde uno va al Cauca, y hay un campesino cultivando la marihuana, y le digo: ‘usted está cometiendo un ilícito. Erradique o se va para la cárcel’, y allá el gringo en Colorado metiéndose su baretazo, tranquilo. Eso es una contradicción realmente de fondo”, indicó Santos (Infobae, 2012. párr.5).

Por los antecedentes que trajo la “guerra contra las drogas”, y el papel significativo que ha jugado EE.UU. en este tema, la actitud que tomen los demás países del continente son un acto reflejo de las decisiones que en Washington se adoptan. En este sentido “Más allá de los campos ideológicos establecidos en la región de América Latina, aquí se presenta en este tema una división igual, tal y como lo reflejan en los debates y referendums en EE.UU” (Maihold&Jost, 2014. pág.16).

Frente a la dicotomía que se presenta entre mantener la prohibición, o adoptar una nueva tendencia, dentro del complejo de la OEA se presenta una situación contraria a las lógicas geopolíticas que se han presentado en el continente. Consiguientemente, “los países que han promovido la discusión en el ámbito multilateral, dentro de los cuales destacan

Colombia, México y Guatemala, no se encuentran dentro del bloque “anti-imperialista”. Por otra parte, buena parte de los países que defienden el enfoque prohibicionista hacen parte de la “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (ALBA), contrarios a la influencia de EE.UU en la región” (Garzón, 2014. pág. 266).

Las divergencias que han surgido en los últimos años son el resultado de la forma como se ha venido enfrentado el problema de las drogas. Dentro del continente se han producido planes concretos para contrarrestar este fenómeno pero han sido los Estados por separado, en luchas individuales, los que han terminado enfrentado el grueso de los efectos del problema. De esta manera:

A pesar de la dominancia del paradigma prohibicionista y de las convenciones internacionales antidrogas de las últimas décadas, las respuestas del combate siguen siendo esencialmente nacionales, ya sea por la falta de coordinación efectiva entre las agencias de seguridad a nivel nacional y regional, la desconfianza en instituciones y actores de otros países y la incapacidad de desarrollar un gobernanza transnacional debido a posiciones soberanistas (Garzón, 2013. pág. 1)

Lo anterior ha sido de una u otra manera un corolario de lo que se presenta en el ámbito internacional. Así, “la ausencia de una política de drogas subregional, regional o global afecta las dos vías de manejo del problema de las drogas en América Latina. El débil multilateralismo latinoamericano y los tradicionales problemas de gobernanza en América Latina producen políticas parciales por su fijación en la autonomía nacional con consecuencias insatisfactorias para el manejo de retos transnacionales” (Günther, 2014. pág. 291).

Con todo lo anterior, por ahora es muy prematuro establecer como tal los modelos que a partir del 2012, pero que aún no se han logrado concretar en sentido amplio, sean adoptados por los diferentes países del continente. Igualmente este proceso que ahora se desenvuelve dentro del marco de la OEA está aún en etapa embrionaria, lo cual imposibilita definir si los países que conforman los dos sub-complejos se mueven en bloque hacia la despenalización o hacia la legalización. Empero, hasta este momento la mayor convergencia que se puede evidenciar en el continente es la aceptación de la insuficiencia de las políticas prohibicionistas y sus prácticas punitivas para frenar las consecuencias transnacionales del problema de las drogas.



Por ahora sólo un país como tal –Uruguay- ha adoptado la legalización pero estrictamente sólo sobre la producción, distribución y consumo de la Marihuana. Algunos estados dentro de EE.UU. han hecho lo propio, y desde este país como desde Canadá la alternativa que se comenzó a desarrollar es la de la legalización. Sin embargo, el resto del continente sostiene y desarrolla por ahora prácticas más ligadas a la reducción del daño, y a la despenalización. En este sentido en decenas de países se ha optado, por un lado, en ver al problema de las drogas a través de una visión de salud pública; y por otro lado, como por ahora se observa en los países de la región andina, en aceptar el uso de la dosis personal de marihuana.

La nueva tendencia que se adopte por parte de los países del continente, si se enfoca al distanciamiento con el prohibicionismo, requiere que se dejen estipuladas, en primer lugar, las sustancias que se pueden llegar a despenalizar y/o legalizar. Por ahora estos conceptos sólo aplican tanto en uno como en otro caso sobre la marihuana. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que “un cambio en este sentido enfrentaría la oposición de las estructuras burocráticas nacionales e internacionales que se han creado en torno al RICD. Este puede ser un obstáculo mayúsculo para una modificación radical del régimen” (Chabat, 2014. pág.234).

## CONCLUSIONES

Con la percepción y aceptación que en el continente existe un problema de las drogas que amenaza la seguridad hemisférica, al mismo tiempo se identifican dos sub-regiones que son las que principalmente han contribuido –sin intención- para el derrame de este problema. Son los países de estos grupos los que, directa o indirectamente, más han influido en la manera cómo ha evolucionado este problema. Este por su parte no ha permanecido estático y se pueden concluir tres tipos de evoluciones dentro del marco de la OEA: en cuanto al tipo, en cuanto al trato y en cuanto a las posibles soluciones.

En la evolución en cuanto al tipo del problema de las drogas se hace referencia al cambio en las sustancias producidas y consumidas. Esta evolución al mismo tiempo deja ver un nuevo escenario en el que los roles de producción y consumo, en unas drogas puntuales se están revirtiendo. Por un lado, se encuentra la sub-región andina de la que parte la mayor producción de drogas ilícitas de origen natural que se consumen en todo el continente. Por otro lado, dentro del continente se asentó en la sub-región norteamericana el mayor centro de consumo del continente.

Este problema se originó a partir de la producción y consumo de drogas de origen natural. Sin embargo, esta característica no permaneció fija y evolucionó a una, podríamos decir, segunda era del problema. Esta segunda era se refleja tanto en la producción como el consumo de drogas de origen sintético como el éxtasis, las metanfetaminas y el LSD, entre otras.

En esta segunda era son los países de la sub-región norte al mismo tiempo los mayores productores y consumidores de estas drogas sintéticas, principalmente EE.UU. y Canadá. Por lo tanto se empieza a percibir un cambio en los roles de producción y consumo. Ahora son los países andinos, antaño los mayores productores, los receptores de estos tipos de drogas provenientes de la sub-región norte.

Es prudente señalar que este cambio de roles también se ha empezado a presentar en una de las drogas de origen natural, antes exportadas en su mayoría por los países andinos. Según cifras de la JIFE y de la ONUDD -varias de ellas citadas en este trabajo- desde la década pasada tanto en Canadá, como en EE.UU. y México, la producción de marihuana se

ha fortalecido y constituido en ellos, a tal punto que desde 2010 en el territorio estadounidense se localiza la mayor producción de este alucinógeno.

Por otro lado, y en segundo lugar, en esta investigación también se puede concluir que dentro del marco de la OEA se ha presentado una evolución en cuanto al trato del problema de las drogas. A lo largo del primer capítulo se señalaron los distintos cambios en cuanto al tratamiento y percepción que por parte de la OEA se le ha dado a esta problemática. En 2003 al problema de las drogas se le atribuye la categoría de amenaza a la seguridad hemisférica. En esta oportunidad se observa que este problema está presente en todos los países del continente ya sea o por la producción, o por el tráfico, o por el consumo.

En 2009 se empieza a vislumbrar una evolución en cuanto a la percepción del trato que se le debe seguir dando a este problema. En el estudio de la CICAD, que contó con varias personalidades de los países andinos; se comenzó a aceptar que la tendencia prohibicionista y la llamada “guerra contra las drogas” no han dado los resultados esperados y en cambio han contribuido al agravamiento del problema. También sugiere que el problema debe empezar a ser observado y tratado desde el aspecto de la salud pública, considerando a los consumidores como enfermos y a las drogas como epidemia.

El entendimiento del problema de las drogas evolucionó de una perspectiva militar y prohibicionista a una más -por decirlo de alguna manera- asistencialista y controlativa. Se pretende asistir medicamente al consumidor/enfermo -no tanto castigarlo- y tener más control del consumo de drogas, de la epidemia.

Así mismo, en 2010 y 2011 la OEA pretenden que se evolucione de manera multidimensional en el trato de este problema a través de, según la misma organización, estrategias integrales y equilibradas. Estas dependen también del sentido de responsabilidad compartida que debe existir entre los países del continente para su tratamiento y solución.

En tercer lugar, también se evidencia que dentro del continente se ha evolucionado en cuanto a las futuras y posibles soluciones. Y es en este aspecto donde más han influido los países de las dos sub-regiones, o sub-complejos como se trata en segundo capítulo.

En este momento es necesario recodar y aplicar lo que plantean los autores Buzan y Wæver en cuanto lo complejos y sub-complejos de seguridad regional. Interpretando los

postulados de estos autores se puede observar que, en primer lugar, en el marco de la OEA se percibe la existencia de un complejo de seguridad en tanto que por medio de esta organización los Estados del continente aceptan que se encuentran ante una amenaza común, el problema de las drogas y los efectos de sus múltiples facetas; y también aceptan que hay que empezar a tomar medidas conjuntas puesto que el carácter transnacional de esta amenaza imposibilita una solución unilateral.

También se presenta la existencia de unos sub-complejos de seguridad regional que, en este caso, son los que se recrean ante las diferentes facetas que muestra el problema de las drogas en el hemisferio. La producción y el consumo son las dos facetas más importantes de este problema dado que son el inicio y el final del flujo de las drogas ilegales en el continente. En este sentido, los países de la sub-región norte y la andina escenifican estas dos facetas, y es por su puesto en esta visión donde se constituyen los sub-complejos. Según los autores un sub-complejo es un complejo delimitado dentro de uno más grande, que cuentan con sus propias dinámicas de seguridad. Entonces, en el caso de los países de las dos sub-regiones se evidencian, como se demuestra en el segundo capítulo, unas dinámicas de seguridad propias que en el caso de los países del norte están dirigidas alrededor de los problemas del consumo, mientras que en lo andinos se encuentran alrededor de la producción de drogas ilícitas.

Desde la década de 1970 los países de los dos sub-complejos son los que más han intervenido en la posible solución que al problema de las drogas se le puede dar. Caso de esto son las medidas que, en un primer momento, se desarrollaron para contener esta amenaza a través de una perspectiva punitiva y prohibicionista. En un segundo momento cuando voces en los dos sub-complejos, y dentro de la OEA como tal, refutaban los efectos de la prohibición surgieron otras dos alternativas al trato y solución del problema de las drogas. La primera de ellas, la despenalización, en la cual se permite el porte y consumo de una dosis mínima o personal de ciertos drogas. Esta ya es aplicada en varios países de la OEA pero ha sido tomada más como una medida de reducción del daño que de solución como tal.

La segunda de ellas es la legalización. En esta se permite y controla legalmente la producción, distribución y consumo de drogas. En esta también se refleja una influencia

directa de los países de los dos sub-complejos. Caso de esto son, de un lado, el proceso de legalización que dentro de EE.UU. se ha llevado en Colorado y Washington donde en 2012 se legalizó la marihuana.

De otro lado, son visibles las intenciones de algunos gobiernos que estando dentro de alguno de los sub-complejos han comenzado a pedir una revisión y evolución de las medidas con las que se hace frente al problema tanto nacional como internacionalmente. Esto es evidente en 2012, cuando los presidentes de países como Colombia, Bolivia y México, entre otros, le piden a la OEA que desarrolle un estudio sobre los caminos y alternativas de solución al problema de las drogas en las Américas. Ahora bien, también es prudente señalar que el caso de Uruguay, que no se encuentra en ninguno de los sub-complejos pero que si hace parte del complejo de la OEA, también le ha dado un empujón a esta alternativa.

Por último, es válido señalar que durante la tendencia prohibicionista si existió entre los dos sub-complejos una convergencia en la manera como se observaba y atacaba el problema, pero esta se difuminó gracias a la ausencia de resultados tangibles de la misma prohibición. Ahora, dentro del continente la tendencia más practicada es la despenalización, que es la manera intermedia de tratar el problema. Pero no es prudente ahora determinar si hay como tal convergencias o divergencias dentro de la OEA, y dentro de los sub-complejos, en cuanto a la adopción de la legalización o la continuación de la prohibición, que son en esencia las dos visiones más duras de solucionar el problema.

## BIBLIOGRAFÍA.

Ahumada, C & Telma, A & Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (2004). *Las Políticas De Seguridad Y Sus Implicaciones Para La Región Andina*. Ed. Pontificia Universidad Javeriana

Buzan, B. (1991), *People, States and Fear: an agenda for international security in the post cold-war era*, Boulder. Ed. Lynne Rienner Publisher.

Buzan, B. et al. (1998). *Security. A new framework for analysis*. Boulder. Ed. Lynne Rienner Publishers, Inc.

Buzan, B. et al. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Grabendorff, W. (2003). *La Seguridad Regional En Las Américas Enfoques Críticos Y Conceptos Alternativos*. Ed. Fondo Editorial Cerec (Bogotá, Colombia)

Grauner, C, (2007). *Drugs and Conflict: How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development. Peace and Stability*. Ed. Escborn GTZ

Maihold, G & Jost, S. (2014). *El Narcotráfico Y Su Combate, Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung

Santana, A. (2004). *El narcotráfico en América Latina*. Ed. Siglo XXI.

Thoumi, F. (2002). *El Imperio De La Droga*. Ed. Planeta

Tokatlian, J. (2009). *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Buenos Aires, Argentina).

### **Capítulos o Artículos en Libros.**

Antillano, A. (2009). Las Drogas Ilícitas En La Venezuela Contemporánea. En *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Págs.: 222-247).

Bagley, B. (2009). Políticas De Control De Drogas Ilícitas En Estados Unidos ¿Qué Funciona Y Qué No Funciona? En *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Págs.: 278-294).

Bagley, B. (2014). Narcotráfico Y Crimen Organizado en las Américas: Principales Tendencias En el Siglo XXI. En *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales* (pág. 34). Ciudad de Mexico, Mexico: Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt.

Bewley-Taylor, D. (2012). *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press.

Cubidez, A. (2004). El Impacto de los Atentados del 11 de Septiembre en la Política Exterior de Estados Unidos Hacia la Región Andina. En *Las Políticas De Seguridad Y Sus Implicaciones Para La Región Andina* Ed. Pontificia Universidad Javeriana (Págs.: 40-69).

Chava, J. (2014). El Régimen Internacional De Control De Drogas: Resistencia Al Cambio. En *El Narcotráfico Y Su Combate, Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung (Págs.: 224-234).

- Garzón, V.(2013). “La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión”. En: *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center (págs.: 1-26).
- Garzón, J. (2014). ¿El Fin Del Multilateralismo En La Política De Drogas? Cómo Y Por Qué Se Rompió El Tabú. En *El Narcotráfico Y Su Combate, Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung(Págs.: 260-273).
- Hirst, M. (2009). El Tráfico De Drogas Desde Una Mirada Brasileira En *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Págs.: 253-277).
- Lazerna, R. (2009). La Política Antidrogas en Bolivia 2003-2009.En *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Págs: 20-41).
- Mantilla, S & White, F. (2004). La Nueva Doctrina de Seguridad de Bush y sus Implicaciones en la Región Andina. En *Las Políticas De Seguridad Y Sus Implicaciones Para La Región Andina* Ed. Pontificia Universidad Javeriana (Págs: 3-31).
- Maihold, G. (2014). Del Combate A Las Drogas A Su Regulación: Retos Y Posibilidades De La Acción Estatal, La Cooperación Regional Y La Coordinación Internacional En *El Narcotráfico Y Su Combate, Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung(Págs: 275-296).



- Maihold, G & Jost, S. (2014). Las Drogas, Su Combate Y Regulación – Los Retos Políticos En *El Narcotráfico Y Su Combate, Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung (Págs: 9-21).
- Mathieu, H & Niño, C. (2013). Aspectos de la situación actual de las drogas ilegales y propuestas de reforma. En: *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra drogas*, Bogotá: FES (págs.: 21-64).
- Ramírez, N & Sánchez, J. (2004). La Política de Seguridad Democrática y su Incidencia en la Zona Andina. En *Las Políticas De Seguridad Y Sus Implicaciones Para La Región Andina* Ed. Pontificia Universidad Javeriana (Págs: 170-206).
- Serrano, M. (2014). La Política Internacional De Control De Drogas: ¿Hacia Una Nueva Estrategia? En *El Narcotráfico Y Su Combate, Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung (Págs: 211-223).
- Soberón, R. (2009). Hacia Una Nueva Perspectiva En La Temática Del Tráfico Ilícito De Estupefacientes: El Caso Del Perú. En *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Págs: 165-205).
- Thoumi, F. (2009). Las Drogas Ilegales, El Fracaso De La Política Antinarcóticos Y La Necesidad De Reformas Institucionales en Colombia. En *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Págs: 52-114).
- Thoumi, F. (2014). La Marihuana En Los Estados Unidos Y El Régimen Internacional De Control De Drogas: ¿Por Qué Lo Que Vale Afuera No Vale Adentro? En *El Narcotráfico Y Su Combate, Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung (Págs: 235-259).

Tokatlian, J. (2009). Hacia Una Larga Guerra Irregular. En *La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Hacia un Cambio de Paradigma*. Libros del Zorzal (Págs: 9-18).

#### **Artículos en Publicaciones Académicas.**

Bachat, J. (2010). *La Iniciativa Mérida Y La Relación México-Estados Unidos: En Busca De La Confianza Perdida*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Disponible en: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf>

Cardona, D. (2005). *La Cuenca Del Caribe, Como Un Complejo De Seguridad Regional*. CEPI-Universidad del Rosario. Diponible en: [http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I--2006/Fasciculo6/pdf/2006\\_fa06\\_DCardona\\_El\\_Caribe\\_como\\_complejo\\_de\\_segu/](http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I--2006/Fasciculo6/pdf/2006_fa06_DCardona_El_Caribe_como_complejo_de_segu/)

Contreras, O. (2010). *La Evolución del Narcotráfico en México*. Universidad de Texas. Austin. Diponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>

Hopenhayn, M. & Arriagada, I. (2000). *Producción, Trafico Y Consumo De Drogas En América Latina*. División de Desarrollo Social CEPAL-ECLAC y Naciones Unidas. Santiago de Chile.

López, L. (2014). “*La interacción de identidades en América Latina y su influencia en la política exterior sobre las drogas*”. En: *Trans-pasando Fronteras*, (5). 93-107. Cali, Colombia: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad ICESI. Disponible en: [http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/trans-pasando\\_fronteras/article/view/1672](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/trans-pasando_fronteras/article/view/1672)

Matiz, A. (2013). *Política Antidrogas de Estados Unidos Hacia Latinoamerica*. Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas. Disponible en: <http://www.ilae.edu.co/Publicaciones/files/02.%20Matiz%20politica%20antidrogas.pdf>.

Otalvaro, A. (2004). La seguridad internacional a la luz de las dinámicas regionales: Una propuesta teórica de complejos de seguridad regional. *Seguridad Internacional*. (11). 222-242. Bogotá D.C, Colombia. Universidad del Rosario. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/669>

### **Otras Publicaciones.**

CICAD. (2013). *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*. Washington, EE.UU. OEA. Disponible en: [http://www.drogasedemocracia.org/arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/arquivos/livro_espanhol_04.pdf)

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia 2009, artículo número 384.

Gomez, S. (26 de Abril de 2001). *Nuestro Consumo Causa el Problema en Colombia*. Ed. El Tiempo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-539923>

InfoBae. “*Santos se opone a que se encarcelen drogadictos*”. Diciembre 6, 2012. Disponible en: <http://www.infobae.com/2012/12/06/1062768-santos-se-opone-que-se-encarcelen-drogadictos>.

JIFE. (2004). *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2003*. Organización de Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. ONU. Disponible en:

[https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2004/AR\\_2004\\_Spanish.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2004/AR_2004_Spanish.pdf)

JIFE. (2008). *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007*. Organización de Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. ONU. Disponible en: [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2008/AR\\_2008\\_Spanish.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2008/AR_2008_Spanish.pdf)

JIFE. (2011). *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010*. Organización de Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. ONU. Disponible en: [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2011/AR\\_2011\\_Spanish.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2011/AR_2011_Spanish.pdf)

JIFE. (2012). *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011*. Organización de Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. ONU. Disponible en: [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR\\_2012\\_Spanish.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_Spanish.pdf)

JIFE. (2014). *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013*. Organización de Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. ONU. Disponible en: [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR\\_2013\\_Spanish.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR_2013_Spanish.pdf)

Ley (2013): *Ley que establece el control y la regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de la marihuana y sus*

*derivados*, Montevideo. Disponible en:  
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/senado/S2013120962-00.pdf>

OEA. (2003). *Estrategia Hemisférica Sobre Drogas*. Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Washington. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=954>

OEA. (2010). *La Estrategia Sobre Drogas*. Organización de Estados Americanos, CICAD. Washington: OEA. Disponible en:  
[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy\\_2010\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy_2010_spa.asp)

OEA. (2011). *Plan De Acción Hemisférico sobre Drogas*. Organización De Estados Americanos, CICAD. Washington: CICAD. Disponible en:  
[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/plan-action\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/plan-action_spa.asp)

OEA. (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas*. Organización de Estados Americanos, Secretaria General. Washington: OEA. Disponible en  
[http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/internacionales/CO031052013-OEAS\\_drogas\\_americas\\_informe.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/internacionales/CO031052013-OEAS_drogas_americas_informe.pdf)

ONUDD. (2003). *Tendencias Mundiales De Las Drogas Ilícitas*. Organización de Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito. ONUDD. Disponible en:  
[http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/Tendencias\\_Mundiales\\_2003.pdf](http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/Tendencias_Mundiales_2003.pdf)

ONUDD. (2008a). *La Amenaza Del Narcotráfico en América*. Organización de Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito. ONUDD. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-ananalysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-ananalysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf)

ONUDD.(2008b). Discurso Inaugural De La Sesión Número 51 De La Commission On Narcotics Druds El 10 De Marzo De 2008 Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2008-03-10.html>

ONUDD. (2008c). *Tendencias Mundiales De Las Drogas Ilícitas*. Organización de Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito. ONUDD. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/EXECUTIVE\\_SUMMARY\\_-\\_SP.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/EXECUTIVE_SUMMARY_-_SP.pdf)

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2012): *Proyecto de Ley Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*”, Montevideo (mimeo).